

# 都市政策

季刊 第 11 号 '78・4

## 特集 都市と文化

- 都市経済と文化開発
- 都市文化と市民生活
- 都市と港湾文化
- あたらしい文化行政をさぐる
- 伝統文化と都市行政
- 神戸市の文化行政

米花 慎  
米山 直  
杉浦 典  
諸岡 熊  
山村 敏  
的溝 勇  
橋戦 文彦夫

- 
- 欧米自治への考察IV
  - 都市経営システムの開発

宮崎辰雄  
都市経営研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

第10号 主要目次

都市と経済

1978年1月25日発行

都市と産業構造	新野 幸次郎
都市と商業	田村 正紀
神戸経済の現状と市の経済施策	宮岡 寿雄
都市化と農業	大野 敬一
ファッション都市の課題	長田 隆造
ケミカルシューズ産業の課題と将来	安本 太郎
生活を売るあすの商店街	森本 泰好
都市先端企業と地域経済	松元 幹郎
市民のための企業分析のあり方	吉田 寛
地方財務会計制度の改革	高寄 昇三
ニューヨークの経済再建	地方自治研究会

次号予告 第12号 特集 都市 の 経 営

1978年7月25日発行

都市経営論	宮崎 辰雄
地域社会経営	近見 敏之
自治体と企業経営	伊賀 隆
都市経営と行政需要	板東 慧
地方財務会計制度の近代化	吉田 寛
経営形態の最適体制	是常 福昇 治三

欧米自治への考察 V

宮崎 辰雄

欧米バス事業の公的補助制度

神戸市交通局

## 都 市 と 文 化

今日、地域主義とか定住構想とか地域をみなおし、住みよい地域空間をつくりだそうとする運動が胎動しつつある。これまでの開発主義に対する見直し運動であるが、多分に農本主義的志向性をもっている。しかし、移動性の高まつた今日の都市社会にあって、土への愛着とか自然への回帰だけでは、地域はよみがえらないだろう。

それぞれの地域が独自の文化をもつことによってのみ、地域が地域としての精神的基盤と行動の原理を見出すことができる。経済成長のスピードに幻惑され、都市も自治体・市民も文化の価値を過少評価してきたのではなかろうか。今や、経済成長のためにも文化の振興が有効な戦略的要素となってきた。大型素材産業にかわって、都市型先端産業の振興であるが、必然的に都市がもつソフトな資源、たとえば情報、技能者、教育機関、景観、そして文化集団・施設の層の厚さが求められる。

地方行政にあっても、文化行政はにわかにクローズ・アップされてきた。しかし、文化行政が独自の行政的価値を認知されるには、まだまだ激しい価値論争に耐えていかなければならないのではなかろうか。それは自然景観の保全、文化財の買上げなどが地域開発や産業基盤の整備の後塵を拝する憂き目を見るることはこれからも決して少なくないからである。

文化行政が地方行政のなかにあって“市民権”をえるには、これまでの文化行政という狭い枠を破って市民生活のなかに溶け込んでいくことが最高の方策であろう。庁舎など公共建設物をはじめとする都市美観の回復、文化財の保存と活用、地域活動の促進、文化産業の振興など幅広い行政施策によってはじめて文化行政はその座を確保することができる。

しかし、文化行政の前途は厳しい。1つは、現行の地方財政の下では文化事業は冷遇され、自治体にとって単独事業を余儀なくされる。2つは、住民参加がなければ、上辺りの効果しか上らない。そこには、都市社会における価値の転換が不可欠であるが、自治体は文化においても先導的機能の發揮を求められているのである。

## ■ 特 集

## 都 市 と 文 化

都市経済と文化開発 .....	米 花 稔	3
都市文化と市民生活 .....	米 山 俊 直	14
都市と港湾文化 .....	杉 浦 昭 典	25
あたらしい文化行政をさぐる .....	諸 岡 博 熊	36
伝統文化と都市行政 .....	山 添 敏 文	53
神戸市の文化行政 .....	的 場 邦 彦 夫 溝 橋 戦 夫	65

## ■ 特別論文

欧米自治への考察IV .....	宮 崎 辰 雄	80
都市経営システムの開発 .....	都市経営研究会	98

## ■ 潮 流

近畿地域産業構造長期ビジョン (118)

判決にみる国・地方公共団体の責任 (119)

## ■ 行政資料

神戸らしい都市景観形成をめざして .....	神戸市都市景観審議会	122
これからの文化行政を考える(中間報告書) .....	神戸市都市政策研究会文化行政分科会	134

## ■ 書 評

都市は「ふるさと」か F・レンツ=ローマイス著 武 基雄ら訳 (163)		
土地問題の政治経済学 早川 和男著 (163) 現代の公共問題と市民		
足立 忠夫著 (164)		

# 都市経済と文化開発

米 花 稔

(神戸大学名誉教授)

## 1 開 題

京都、大阪、神戸など関西の中核都市において、また府県において、文化振興がとりわけ関心がもたれるようになって、既に数年になる。しかもそれが、行政において、産業界において、市民のレベルにおいて、その内容は分野によって都市によって多様であり個性的ながら、文化振興が共通の関心事のひとつになっている。

このようななかで、「都市経済と文化開発」という主題があたえられた。いかえると経済と文化とのかかわり合いを、都市という具体的な場で考えることすることがここでの課題となるように思う。手慣れない課題ではあるが、経済・経営の問題にかかわりをもってきたものとしては、多少ともこのことへの接近が求められているのが今日の段階といえよう。筆者もこのような意味から、未成熟を自覚しながら、あえて主題への接近を試みることとしたい。

ここでは、はじめに都市経済と文化開発が今日関連的にとりあげられるようになったゆえんはなんであるかということについて考え、ついでその関連的なりくみ方の内容の展開を試みることとする。その場合、今日の都市問題一般としてとともに、神戸なり関西という具体的な場についても、多少とも言及したいと思う。

## 2 文化開発への問題意識

都市という具体的な場において、経済と文化とのかかわりが問題意識としてとりあげられるようになってきたのについては、わが国の場合、いくつかの当面する課題と関係があると思う。

### (1) 物的ミニマムレベルから人間的文化的レベルへ

昭和40年代なかばからきびしくとりくまれてきた環境問題の推移とのかかわりである。公害を中心とする環境諸問題は、今日なお経済的技術的にすくなくない問題を残しながらも、その対策は経済的負担もふくめて、基本的考え方、とりくみ方は、ほぼコンセンサスの段階に達したようにみられる。市民福祉についてもいわゆるミニマムレベルとしての基本的とりくみ方についてはほぼ同様である。このことから単なる物的なミニマムレベルから、より高次の人間的文化的レベルにおいての地域なり都市のあり方が求められるようになってきた。むしろこのようなより高次のレベルからの接近によって、さきの残されたミニマムレベルの問諸題の解決の道をも開くことになるであろうということである。ここに都市における文化開発が重視されつつあるゆえんのひとつがあると思う。

### (2) 産業構造の知識集約化と文化開発

わが国の産業構造、とりわけ都市の産業構造の高度化について、いわゆる知識集約化が強く求められていることは、国内外の環境変化、わが国の国際的役割からいって、ここに詳言を要しないであろう。その高度化、知識集約化の内容自体がまだ明確でないとはいえ、そのなかで文化開発がひとつの役割を果すであろうことは、漠然ながら考えられつつあるところである。知識集約化といえば直接的には研究開発、技術開発がとりあげられるのであるが、それらはより基本的な方向としては人間の衣食住のあり方、ひいては知性感性にわたる生活文化とのかかわりにおける見直しのなかで求められるべきものであるはずである。省資源省エネルギーが今日グローバルな課題になっているとき、より切実である。人間の精神的視点、文化的観点からの産業へ見直しを基盤とする知識集約化が、産業構造の高度化のよりどころとなるはずであるという考え方である。その手がかりの具体的よりどころはまず都市の産業のあり方においてであろう。

### (3) 都市の画一化と個性化

都市はその自然的歴史的諸条件によって個性的な発達をとげてきてはいるけ

れども、技術革新による経済的発展、交通通信の高度化という物質文明の展開によって、好むと好まざるにかかわらず画一化の部分の拡大はまぬかれない情況にある。このなかで地域なり都市の個性を推移して、普遍性と特殊性とのバランスをとった望ましい都市づくりのためには、人間の主体的エネルギーとしての精神的文化的側面の重視にあるという認識が、都市の文化振興への関心のたかまりの一因とみられる。普遍性を指向する傾向のある物質文明に対する特殊性を發揮する手がかりとしての精神的文化の重視という視点であると思う。

#### (4) 近畿圏の特徴である多核心都市のひとつとしての神戸の実態的要請

大都市のあり方とその都市の産業構造の将来展望のなかで、文化振興はその実態的要請となりつつあるが、とりわけ近畿の場合、400年の商業都市大阪、1,000年のみやことしての伝統都市京都、そして100年の開港都市神戸という多核心三都市の自然的歴史的特性による相互関連的な将来方向の探求が、このことをよい意味において一層促進しつつある。この数年来、現に文化振興、産業における文化意識などが3都市それぞれに特徴的な試みにみられるところである。

以上のような諸事情によって、経済と文化とのかかわりあいという問題意識が、わが国の都市において、近畿圏の中核都市において、この神戸において近年急速に顕著になってきたことができる。

この経済と文化とのかかわりを、主として都市に焦点をおいてみると、いくつかの接点のあることが知られるのである。以下私見として順次みてみるとする。

### 3 経済と文化の接点としてのデザイン

産業活動の一般社会とのかかわりは、なにより物資あるいはサービスの提供という経済機能においてであり、その限り人間の物質的文明をささえることその基盤がある。しかしながらその提供する物資あるいはサービスは、人々の衣食住生活を直接間接にささえる意味において、基本的には人間そのものの問題であり、物質的文明と精神的文化の具体的な接点の問題をここにもっている

とみなければならない。

いま人々は、自然を見直し、資源の大切さを思いかえし、伝統の美とか手づくりのよさをなつかしみ、生きがいを考えるなど、衣食住生活全般を振りかえりつつあるが、同時に1億の人々をささえるために、規模を大きくし、効率をあげてきた現代産業の、これからの中定成長下のあり方との間に、経済・産業と文化とのかかわりを考える出発点のひとつがあるよう思う。

このようにみると、経済と文化との具体的な接点をまづ、物資あるいはサービスにおける広義のデザインというレベルでこれをみるとができると思う。筆者の畠ちがいのデザインという語をここに用いて、すぐ思いだすのは、1920年代にアメリカで展開され、第2次大戦後わが国でひとしきりにぎやかに紹介せられたインダストリアル・デザインのことである。そこでは、生産財、消費財にわたって、生産と消費の接点において、美と機能と経済との結合を中心の課題であったと思う。さらにこれを手工業時代を背景とするヨーロッパになると産業革命のもとに生れた機械による量産の、当初の粗悪さ、みにくさ、はじめなさの反省から、美術と技術、生活と生産の接点について、19世紀末から第1次大戦後にわたって、各国のデザイン運動となっている。専門外の筆者でも、今日のスカンジネビアン・デザイン、イギリスのグッド・デザイン、フランスのル・コルビュジェを中心とする都市づくり、などの示すものを思いだすのである。デザインという用語自体がこのような環境と問題意識のなかで形成せられたようである。今日技術革新の衝撃から4半紀以上になって、あらためてデザインのもつ役割が思われる所以である。デザインという用語にはこだわるものではないが、今日の産業は、このような意味における経済と文化との接点へのとりくみが求められているとみられるのである。その意味では、これはまづ都市の産業において、より求められている点であろう。ファッション産業論が脈かになっている昨今であるが、これもまたこの点に直接にかかわるものとして生ずるべきものでないかと思う。

さらに今日の産業は、より直接的に文化とのかかわりを急速に拡大してきている。経済の高度成長とともに個人所得の増加、自由時間の増大は、人々の

生活意識、消費態度を大きくかえて、そのニーズが、産業を著しく多様化した。しかもその変化した部分は、2次産業3次産業にわたって、直接的に人間生活の文化面と大きくかかわっている。ホイジンガの「ホモ・ルーデンス」（遊ぶ人）、カイヨワの「遊びと人間」などの訳書が一般教養書として関心をよぶようになり、人間生活における広義における「遊び」が本格的に注目されるようになった。その後の経済の様変り、不況、安定成長への転換によっても、このような生活意識は、基本的には大きくは変わらないように思われる。

「消費者は王様」というキャッチフレーズによる産業のひたすらなマーケティング行動が、コンスマリズムなどと関連してソーシャル・マーケティング的反省を求められて既に数年になるが、文化的視点が重視されはじめのも、うえのような背景のもとにおいてであったと思う。

都市における経済と文化との接点は、以上にみたように、なにより都市の産業活動としての物資あるいはサービスの提供そのものにあるべきである。都市の文化開発には、このような視点がひとつ位置づけられることが望まれる。

#### 4 環境デザイン

都市経済という場合、それは産業活動と市民の生活経済、そして自治体財政から成ることはあらためていうまでもない。このような広義の経済という機能は、当然のことながらそれぞれ具体的な物的施設において営まれ、それが都市という地域に共存して土地利用を形成している。そこに従来から都市計画といわれるものが位置づけられているのであると思う。

すこし余談になるけれども、うえのことをもういちどいかえると、ここで都市における広義での経済は、一方には産業活動を中心とするいわゆる経済開発と、他方には福祉をふくむ市民生活を中心とするいわゆる社会開発とより成り、そのよりどころとする論理の多少とも異なる機能が、都市の土地利用を通じて、望ましい共存性を確保するところに、都市づくりの総合性があるとされる。私事にわたるが、専門を異にする筆者がこのことを強く印象づけられたの

は、昭和35年日本国連合同阪神都市圏計画調査委員会に参加したときであった。また、その時来日したひとりハーバード大学教授M・マヤーソン氏が、その数年後招ねかれてカリフォルニア大学（パークレー）で新しい学部として設立したのがエンバイロンメント（環境）・デザイン学部であって、このような用語で都市計画を拡大してとりあげたきわめて早い時期のものであったようである。都市づくりをこのような用語で表現し、ここでもデザインとして示されているところに興味をもつものである。

さきにふれたように、経済開発と社会開発という機能の具体的な場での共存性をとりわけ意識したものであろう。まさしく広義の経済と文化との接点としてのデザインを、この都市づくりにも、みることができるよう思う。さきにふれたインダストリアル・デザインが経済と機能と美の統合を目指したものとするなれば、エンバイロンメント・デザインとして、おなじようなとりくみの事例のひとつに、インダストリアル・パークという用語で示される工業立地とその土地利用のあり方がある。わが国ではこの用語が工場団地について安易に使用せられているが、機能と経済と環境、そして美的意識も加えたアメリカでのこのようなシステム的あり方を結実させるのに半世紀の経験の蓄積を思わないわけにいかないのである。これは経済開発と社会開発のフィジカルな場での総合化のひとつのシステムであり、都市経済と文化開発の接点の前提的な試みのひとつであったといえよう。米英とも、20世紀への世紀のかわりめに土地利用上の機能と環境を意識したインダストリアル・エstateとしての団地方式をはじめ、第2次大戦すこし前ごろにそのレベルアップが試みられてパークライク（公園のような）という形容詞をもつ試みに及び、やがて1950年代になって、インダストリアル・パークとしてのあり方が一般的に定着したのである。

たまたま筆者の専門分野に直接にかかわる意味でインダストリアル・パークを事例としたが、ひろく都市づくりの試みにも、田園都市、ニュータウンなど半世紀以上の英米の経験の蓄積についても同様である。エンバイロンメント・デザインという接近の意味が理解できるよう思う。

このようにみてくると、都市経済を構成する諸機能の、その営まれる具体的な場づくり、都市づくりもまた、直接に文化開発的視点とかかわっていることが知られる。わが国も第2次大戦後、地域開発、都市づくりに本格的にとりくんで4半世紀ないし30年になる。この体験蓄積についても、このような観点から見直してみるとふさわしい時期ということができる。

## 5 文化開発と主体の多様性

都市経済と文化開発という場合、うえのように、機能とか具体的な場をよりどころにその接点にとりくむことが必要であるけれども、このテーマは、より以上に主体的な問題、にない手の問題であるはずである。

都市は、そこで仕事をし生活する多様な人々によって形成せられている多元社会である。そしてそれは個人のみでなく、都市活動をささえる経済、社会の各侧面をになう事業体も、いわば法人市民としてこれらをもふくむとみなければならぬ。これらの諸主体の直接間接にかかわる都市問題は、はじめにふれたように、いまや物的レベルのミニマムの整備をこえて、より高次のレベル、精神的文化的ニーズをふくむ多様なものに移行しつつある。

かくて都市という多元社会を構成する多様な個人ならびに法人市民の役割がその仕事と生活を通じて意識するとしないにかかわらず都市の文化振興にかかることとなる。

なにより今日の都市生活は、さきにもふれたように、物質的文明の高度の発展が、いわゆる情報化社会といわれる時代への転換期に、画一化の部分を著しく拡大しつつあるように見える。それに対して、人間の本来固有にもつ多様性、その多元社会のもつ特性によって、普遍性とともに特殊性が十分生かされることが強く望まれているのである。しかも第2次大戦後の情報化をふくむ技術革新の段階のもたらした新しい諸技術は、本来その制御機能によって、普遍性以上に個性的なもの、多様性を共存させる技術をもちつつあるはずである。これらの期待を実現するのは、なにより「心の足し」といわれる文化的視点からのしさえなり、主体的エネルギーがなければならない。この意味において、都市

づくりから、物資・サービスの提供、衣食住の消費生活にいたるまで、創造性を基盤とする広義の文化振興と強くかかわっているといえるのである。

なにより産業活動のない手、その意思決定をなす経営者、管理者は、うえにみたように物資あるいはサービスの提供の過程において、またそれらの機能を果す具体的な場のあり方において、またその従事する多数の従業員が多元社会の市民を構成するという認識において、経済と文化の接点的な課題に対して、創造的なとりくみ方が求められているのである。

その意味では、いわば都市経営の直接の役割をなっている自治体は、生活福祉、産業、土木、建築、交通、教育など諸行政機能にならぶ狭義の文化行政にとどまらず、これまでみたように、これら各機能にわたって物質的文明と精神的文化とのかかわり、その意味の経済と文化の接点という広い視野からのとりくみ方が要請せられつつあるといえよう。

同様に、都市活動のいろいろの分野を仕事とすると同時にそこで生活をする消費者でもある市民にとっても、同様の課題があるはずである。生活、環境のミニマムレベルから、ニーズの多様さ、価値観の多様さへと展開してきた今日、そのようなニーズ自体が、その都市の、地域社会の文化内容になるはずであるからである。このことは、さきにふれた消費者は王様、コンスマリズム、そしてソーシャル・マーケティングの展開などと相照応することである。

以上のような都市経済の形成者である企業、家計、財政にかかる公私の個人、法人の諸主体の経済と文化との接点でのとりくみに、すくなくざる影響をもっているのは、文化自体をその仕事とする芸術、工芸、芸能などに従事するいわばプロフェショナルの人々の役割であろう。

もちろんこのような狭義の文化活動には、各分野の市民がいずれもアマチュアとしてかかわっている。このようなかかわりあいは、生活における自由時間の拡大とともに一層著しくなりつつある。それだけアマチュアの域からプロフェショナルまでの中間領域、いわばセミプロフェショナル層もまた増加しつつある。それに伴ってこれらの人々のふれあいの場としての公的施設もまたようやく各レベルに対応して整備が進められようとしている。プロフェショナ

ル、セミプロフェショナル、アマチュアの文化活動は、そのそれぞれのふれあい、またその相互間の交流が、都市の文化振興につながることはもちろん、うえにみてきたような各分野に関連のある広義の文化的視点からのとりくみ、都市づくりに役立つことになる。

都市における経済と文化とのかかわりは、施設なり土地利用において、またそのうえで営まれる諸活動においてみられるのであるが、なによりそれらのない手としての個人、法人諸主体自体の課題である。

## 6 文化開発と神戸の環境条件の特性

都市経済と文化開発という問題を以上のように理解すると、神戸という具体的な場でこれをみる場合、きわめてふさわしい諸条件をもっている事例のひとつと思えてくるのである。その諸条件の意味を認識し、それをよりどころにするところに、神戸の望ましいまちづくりの手がかりがあるよう思う。

第1は、この100年の開港都市神戸は、内外、公私各地各層の人々の交流のなかで形成せられてきたということである。明治のはじめ人口2万5千の兵庫自体当時としては相当の規模のまちではあったけれども、その後の100年の多様な人々の往来のなかでの営みは、それらの人々のふれあいによる文字通り今日いう知識集約化による創造と工夫を前提とするものであったといってよい。

第2は、わが国での代表的な港湾都市であることと、それに伴う産業構造の特徴にかかわることである。神戸という都市経済が、港湾に直接間接に依存することが4割余であるといわれるが、これを2次産業に限ってみると鉄鋼造船など重工業といわゆるファッショングラントとされる衣服雑貨など諸分野となりなる。これらは、港湾都市を共通の地盤としつつ、一見異質の二分野とみられ勝ちである。しかしながら、これらは、港湾経済の経済変動の振幅の大きさのなかで、仕事と生活をささえるために直接間接に相互補完的に展開してきた部分が大きく、いわゆるルーツはひとつという見方さえできるのである。しかもそのなかで、マーケットの制約があるところから、かえって視野を大きくして従来欠けているとされた中堅企業さえ形成せられつつある。このような眼にみ

えない仕事と生活のちえと創造性を再評価してみる必要があるのでないだろうか。

第3は、港湾都市としての経済環境の変動の振幅の大きさとはげしさそのものである。神戸の当面したこの100年の間の経済変動のはげしさは、他の大都市と比較にならないものであり、その証左は今日の時点においても昨今の経済状況にもあるといどみられるところである。そのことがすぐうえにもみたように、産業のレベルでも直接間接に補完的産業の創出をつねに行ってきているのである。さらに明治時代から変動に対する福祉行政、大正時代からは消費者運動、労働組合運動など、そのなかからの消費組合など実効ある成果が形成せられ、今日の消費者団体なり、それに関する施設のユニークな活動につながっている。これらは生活文化的視点、さらにはファッション産業的視点とは無関係ではないはずである。その相互の関連性の形成に、これから神戸産業の課題が見出されるように思う。

第4は、神戸の自然的条件の特性とそれに対する人々のとりくみの過程という点である。海と山と細長い海岸平地との組合せは、無意識に神戸市民につねに美意識を育ててきていることは否定できない。開港都市であることとあいまって絵画芸術などを盛んにした一因もここにある。最近の異人館ブームにみられるように、この100年のまちづくりも、つねに美意識による反省のくりかえしがあったはずである。しかしながらまたそのもつ地勢の特性がつねに災害を伴ってきたことも否定できない。そのような自然とのとりくみの歴史が、神戸の公私主体にきわめて特徴的なエネルギーを生みだす原因ともなっている。明治はじめからの生田川、湊川のつけかえ、運河の開削、全国にさきがける耕地整理、その後のたびかさなる災害と防災、よく知られる築港工事など、つねに新しい技術の採用、川のつけかえなど、まちづくりにわが国でも早い時期での株式会社制度の活用などを通じて、単なる都市計画のレベルをこえてつねに今までいうエンバイロンメント・デザインにマネジメント的にとりくんできたことになるのである。自然に因をもつ諸課題に、好むと好まざるにかかわらず当面して、つねに創造的にとりくまざるを得なかつたのである。

以上のようにみてくると、神戸の100年の推移ならびに今日の当面する諸問題は、意識すると否とにかかわらず、知的ならびに美的創造性を、神戸市民を構成する各分野の個人、法人市民に、つねに培ってきてていると見ないわけにいかないのである。

神戸市を具体的な場として、都市経済と文化振興の問題意識をもった場合、以上のような環境条件の特性の認識からはじめて、そのにない手としての各分野のとりくみの手がかりがここに求められるよう思う。生活文化に根ざす信頼性をよりどころとする神戸産業として、自然と歴史と創造性にもとづく神戸のまちづくりとして、その意味での文化振興による都市経済の発展として、神戸の将来が期待せられるよう思う。

## 7. あとがき

今日の科学技術の高度化にともなう物質的文明の普遍性と、人間の本来もつ個別性、多様性、変化性とかかわりをもつ精神的文化の特殊性との相互の関連性こそ、ここでの主題の都市経済と文化開発における問題点であると思う。都市という具体的な場において、これらの問題に対して、産業と生活、それらを包含する都市づくりとして、いまわが国において、そしてこの神戸においてとりくまれつつある過程であることは、うえにみてきたとおりであると思う。

そしてファッショングという用語が単なる流行というにとどまらず、その基本が時なり所において、その普遍性と特殊性をよりどころとするものと解し、またそれが生活文化にかかわるものとするなれば、神戸でファッショング都市、ファッショング産業を標榜するのも、市民、消費者による信頼性をよりどころとするまちづくりであり、神戸産業の方向性を示すものといって差支えないであろう。

# 都市文化と市民生活

米山俊直

(京都大学教養部助教授)

## 1 都市の存在理由

都市は、あたらしい文化が創造される場である。そこに都市のレゾン・デートル（存在理由）があるといっても、いいすぎではあるまい。文化人類学では、文化が創造される過程を、文化の革新（innovation）とふつう呼んでいて、文化革新には、発明と発見をふくむといわれている。発明とは既知の文化要素を新しく組合せて、その結合から新しい文化要素を作りだすことであり、発見とは、それまで知られていなかった要素を解明することである。

もちろん、都市以外の場においても、人間の活動はつねにこの文化革新の作用を含んでいる。しかし重要なことは、その革新の成果が一地方、一集団のものにとどまらず、広い地域の、多数の人々によって用いられ、その恩恵を享受されるものになるためには、都市を媒介にする、という点である。こうした新文化要素はいったん都市にもちこまれ、そこで異なる地方の人々、異なる集団に属する人々によって認められ、その人々の文化の中にとり入れられてゆくのである。

たとえば出雲の阿国踊りは、もと出雲地方で誕生したものかもしれない。しかしそれが歌舞伎の原型となってゆくのは、都市的な場においてであった。また、都市的な文化要素でないものもおなじ過程をたどる。たとえば炭焼窯のようなものでも、ある地方で改良されたものが、都市的な仲介者や媒体によって、はじめて全国的に普及しているのである。こうした事例は、無数にあげることができるとと思う。

こうした地方的なものを一般的な存在にしてゆく役割以上に、都市はそれ自身において、数多くの文化革新をたえずおこなっている。学術芸術はもとよ

り、生活に必要な物資やその利用法なども、都市の文化革新に負うことがすぐなくない。たとえば文明の基礎として不可欠な書物のたぐいは、もっぱら都市において作り出されている。今日のマスコミの中心が都市に集中していることも、この延長線上にあるといえる。こうした例はまた無数に存在しているから、あらためてあげるまでもない。

また都市は、ただその国内や、地理的な後背地に対してだけ、文化革新の機能を担っているのではない。都市はその本来の性質として、つねに遠隔地とつながり、国外にむかっても開かれている。外来の文化要素は、まず都市へもたらされ、その後その都市周辺や、国内各地へとひろがってゆくものである。その際に注目してよいのは、都市の果しているフィルター的な機能である。外来要素のすべてが都市を素通りするのではなく、まず都市において選択がおこなわれ、その結果それぞれの母文化に適応したものが採用されて、普及してゆくのである。都市はたしかに文化要素の流通・交換の場であるが、それに加えてこの選別がおこなわれるフィルターでもあるわけだ。

それと関連して、都市が文化に対して果しているもうひとつの重要な機能は、文化要素を洗練させることである。さきほどあげた阿国歌舞伎などもそのよい例であろうが、一般に都市を経過することによって粗野なものが洗練されたものに成長する。このいわばみがきをかける機能も、都市だけがそなえているものといえる。

これらの機能は、ひとくちにまとめいえば都市の文化に対する市場的機能といってよいだろう。都市は文化の市場なのである。この場合、市場で流通し、交易されるものは、たんなる経済的な財貨に限らないことはいうまでもない。物財も情報も、商品としての価値のあるものだけが交換されるのではなく、より幅広い事物が、そこを通過し、交換されている。しかもそこでは、選別があり、洗練作用がある。

## 2 都市活動とその残存

なぜこのような機能が、都市には存在しているのだろうか。それは、都市は

人々と物財を集積する場であるからだ。ただ人々が集まるだけなら住居があればよく、物財が集まるだけなら物流センターとしてのマーケットや倉庫があればよい。しかし、その集積は、とりもなおさず人とのものとの双方がそなえていける情報の流通・交換をともなっている。つまり都市は、人とものを媒介とした、巨大な情報の交換の場であり、生産の場となっているのである。文化の創造とは、とりもなおさず人とものを介しての情報の新結合にほかならない。都市はそのために存在しているのである。

都市のもつ文化革新・文化の創造の機能は、いうまでもなく工業都市の出現以前から存在していた。都市を今日の産業革命以後の都市イメージだけで理解していくは、その本質的な存在理由を見失うおそれがある。

歴史の教えるところによれば、都市はまず政治権力や、宗教的権威の拠点として成立した場合が多い。王城や宮殿、神殿や寺院が、古い都市の成立の起点にある場合が、すくなくない。王城や神殿が、人々や物財の集中をうながし、それが労働力や財貨の市場を育てたのである。その過程が、文化の創造の契機となってゆくというのが、都市成立の経緯のひとつの主要なパターンである。もちろんそれだけが都市起源のすべてではなく、より自然発生的に、交易や交通の中心として育ち、のちに権力や権威が支配者として乗りこんでくる場合もあったが、いずれにしても多様な人々と、多様なもの、したがって多様な情報の集積が、都市にはその成立の結果として見られるのである。

注意してよいのは、どのような起源をもつているにせよ、そこには本来多様性があったことである。権力・権威による支配は、そこに階層の成立をうながすだろうし、人口集中は職能的にも言語や習俗においても異質な集団の共存をうむであろう。この多種多様な性格の人とものと情報の集積が、全体として独特の運動をおこなっている——それが都市の生活であり、活動であるといえよう。このような都市に独特の人とものと情報の動きを総称して、“都市活動”と呼ぶとすれば、都市活動の展開が、それぞれの都市の歴史であったといえる。また、都市とは、都市活動の実現される場である——いいかえるなら、人とのものと情報の集積の結果みられる運動の場である、と定義することができる

だろう。個別の都市、神戸なり大阪なり京都なりの個性は、この都市活動の独自の展開の結果生れたものといってよい。

さて、古い都市や都市遺跡には、王城、宮殿、神殿、寺院、住居、道路、水道、あるいはさまざまの記念物などの、建築的・施設的な遺構や遺跡がある。城壁や城門、塔や噴水などが、風雪に耐えて残されていることもあれば、わが国のように木造の大建築がよく保存されているところもある。こうしたいわゆる文化財は、過去の都市活動の所産であり、ふたたび文化人類学的用語を採用すれば、その残存 *survivals* ということができる。造形的な文化財の多くは、都市や都市遺跡を中心に見られる場合が多く、いわば文明の成果は都市活動の残存として今日に伝えられているのである。

古い都市の多くは、こうした残存をそれぞれの都市のシンボルとして保存している例がすくなくない。その保存が都市にとって重要な課題であることはいうまでもない。ただ留意すべきことは、それが都市活動において多数の人々の権力への隸従や権威への献身と無縁ではなかったという点であろう。中国などでは、文化遺産の説明にあたって、権力者の役割と人民の貢献にふれるといわれるが、その見識は学んでよいだろう。もちろん桀王、紂王もいれば、堯舜もいるわけで、今日の価値観だけで過去の都市活動の残存を単純に評価してはならないけれども、ただ過去の残存を手ばなしにたたえていてはならないだろう。

重要なことは、都市活動の残存ではなくて、都市活動の内容である。過去の遺産におぶさっているだけの都市には発展がない。今日の都市活動が、後代へよきモニュメントを残してゆくことはよいが、それが今日の都市活動を犠牲にするものであってはならないだろう。

大阪のシンボルは、太閤さんの城である。大阪城が市民のシンボルでありつづけるのは、秀吉という天下人が、専制君主というイメージよりも、よい都市活動を促進した人物というイメージをもっているためであろう。都市活動がどれだけそこに生きている人々の生活と精神を豊かにできるか、その意味で人々を幸福にしているかという点が、すくなくとも今日では、都市活動

の評価の原点になければならない。

体制や国柄の差によって、今日でもさまざまな都市が世界にはみられる。一見繁栄しているかに見える都市であっても、もしそこに基本的人権が認められていないとすれば、それはよい都市活動のおこなわれているところとはいえないだろう。すくなくともわが国においては、市民生活に犠牲を強いるようななかたちでは、どんな都市活動もありえないし、したがって文化の創造にもつながらない。今日の都市活動は、その市民の幸福を前提にしなければありえない、といってよいだろう。

都市を真の文化革新・文化創造の場としてゆくためには、まず市民生活を考えておく必要があろう。その視点を欠いた都市文化論は、どんなにすぐれた内容をふくんでいても、権力者ないし支配者的な発想におちいってしまう危険をともなっているのである。

### 3 市民生活の基本型

そこで問題を、市民生活にすすめたい。すでに述べたように、都市住民の価値観や行動様式の多様性は、都市の成立以来の本来の特性にもとづくものであり、個別に検討してゆけば、まさに千差万別というほかない。経済階層、年齢（世代）、職業、その他さまざまな属性において、無限に多様なものをふくんでいるのが、都市の生活——市民生活といってよいであろう。

しかし、その多様性をふくみながらも、生活にはおのずから一定のパターンを生むものである。それは、所与の環境、自然環境、社会環境、文化環境に対する、主体、つまりこの場合市民が適応してゆく過程ととらえることもできる。それは、ひとつの主体—環境系としてのアクション—リアクション作用によって、あるパターンを示すことになる。それを簡単に生活の型と呼ぶことができるであろうが、ここではやや厳密なかたちで規定しておくために、生態学的概念を援用して、生活形 life formと呼んでもよいだろう。ふつう生活形は、“生物の形態をとおして把握されるところの生活様式である”と定義されている（梅棹忠夫・吉良竜夫編『生態学入門』講談社1967刊、P. 67）。人間の場

合にもこの定義は適用できるけれども、人間は自然環境のみならず人工的環境すなわち社会環境、文化環境をも有している動物であるから、たんにその身体的・形態的特徴だけを考えるのではなく、その社会・文化的特徴をもあわせて考えてゆく必要がある。

こうした生活形としてとらえるとき、今日の市民生活には、どのような特徴が認められるだろうか。ここではひとつの仮説として、そのドミナントな生活形として、いわゆる都市中間層であるサラリーマン・給与所得生活者の行動様式を、ひとつの基本型としてあげておきたい。

サラリーマン・給与所得生活者の生活形としての属性は、他の職業群（自営業者、農民など）と比較した場合に、つぎのような諸点において特色があるといえよう。

- (1) まずその生活を支える所得源は、給与を受けている職場である。その結果、職場に対する従属性から完全に自由ではありません；職場への忠誠が要求されている。職務を優先させる行動をとるのが普通である。
- (2) 給与は月に一度支払われるから、自然月単位のリズムが生れる。月賦でものを買うことや、ボーナスをもって臨時の支出にあてることが習性となる。
- (3) 給与額がその生活内容を決定的に規定しているから、より大きい給与をのぞむ行動をとる。職務への勤勉さや、組合活動への参加などは、いずれもそのためといってよい。
- (4) 職務によっては、転勤が要求される場合も少なくない。そのために、家族ぐるみの広域の移動があり、子供たちの学校が何度も変わったり、近隣集団とのつきあいも短期的、一時的になりやすい。また、ある年齢層や、職務内容によっては、単身赴任というかたちで家族と分離することもある。
- (5) その多くの場合、職場と住居は分離している。これは生産と家計の分離ということでもあり、家庭は純粋に消費的生活の場ということになる。
- (6) そのために、日課としての通勤行動が生活に組入れられている。職場と住居のあいだに1時間以上交通機関を利用するという例も、けっして珍

らしくない。朝夕のラッシュなどが、その生活経験の中に織りこまれる。

(7) 週休制、さらに週休2日制というかたちが一般的なので、週単位の生活リズムが、月単位のリズムとは別のサイクルとしてその生活に織りこまれている。“週末”が、他の生活形をとる人々よりも、大きい意味をもつていることになる。

(8) 家庭生活の単位は、一般に核家族になりやすい。これは職務上の転勤や、収入額とも関係しているであろう。住宅も、多くの場合核家族を単位として準備されているのが普通である。

(9) 核家族中心の行動は、ふつう働き手である男性と、その妻子という形のまとまりであるから、いわゆるマイホーム主義と呼ばれるような、家族中心の生活防衛的性格がつくられやすい。そこから、仕事や“出世”よりも“遅れず、休まず、働き手”につとめ、家族中心で生活を楽しめばよいというかたちの価値観も生れてくる。

(10) 家族も小さく、収入額も限られているから、夫婦共働きという生活形も作られやすい。その場合は、幼児の保育や鍵っ子問題などが起りうる。他方、家族の働き手が夫1人の場合には、その人の健康や心身の事故が、その生活単位の存立自体をあやうくすることも起る。また、家事は他の生活形に比べてはるかに軽減されているから、働き手が職場に行っている間の家庭の主婦の余暇時間の利用も、問題になる。いわゆる“よろめきドラマ”は、そのあたりの誇張された表現であるが、問題の所在を示しているといえよう。

(11) サラリーマンには停年がある。これは、伝統的農村や、商家における引退、隠居とは異なったリタイアメントの型といえよう。停年退職者の再雇用や、停年制の延長が問題になっているのは、平均寿命が伸びていることもあるが、生活型としてのサラリーマン型の一般化とも関係しているといってよいだろう。

(12) なによりもその生計が職場からの給与にたよっているために、安定した雇用、その給与体系のたしかさが、生活の基準にある。それを基準にしたかたちで、住宅を手に入れたり、子供の教育を考える。日本人の貯蓄性向の

高さも、サラリーマン型生活形の一般化と無関係とはいえない。また、子供の教育への期待の強さ、いわゆる教育への過熱現象も、安定した職場すなわち安定した所得確保への希求・期待のあらわれといってよい。子供が将来幸福になるためには、まず一流企業のようなよい職場に就職させる必要があり、そのためにはよい学校に入れないと、という発想は、サラリーマン型の生活形においてもっともよく生れやすいといえる。

このような属性をもったサラリーマン・給与所得生活者の生活型は、その原型に、徳川時代の武士階級の俸禄制度があるといえよう。武家はすでに武技の専門家ではなく、禄高や扶持によって生活する人々であり、今日のサラリーマンと同じ性格をそなえていたのであった。

注意してよいのは、このようなサラリーマン的生活形が、大小の企業や官庁、学校などのような純粋に給与生活者だけではなく、より広い範囲の人々のあいだにまで広がっていることである。たとえば日給制を基礎とするような労働についても、「日給月給」という形がよくとられているし、農家などもその所得を月割りにして「月給制」をとっているというのが合理的と考えられたりしている。中小商店も株式会社組織になって、家族員を社長や専務にしているのは、あながち税金対策だけではないといえよう。また他方、農村はその兼業の増加によって、家族員の多くをサラリーマン型行動の枠のなかに送りこんでいるし、サラリーマン相手の自営業の多くも、その行動を顧客のそれにあわしてゆかねばならない。週末のオフィス街の店舗は、休日にしたほうがよいだろうし、その従業員たちもまた。サラリーマンとしての行動を希望する、ということになる。

このように、今日の市民生活は、サラリーマン、給与所得生活者の生活形を中心にして動いている。都市の多様な価値観や行動様式も、じつはかなりの程度までこのドミナント・パターンに規制されて動いているといってよい。自由業と称される人々にしても、このドミナント・パターンとの距離によって、その独自性が強調されているにすぎないのである。

#### 4 都市文化をどう育てるか

以上、都市こそが文化を創造する場であるとし、しかもそれが市民生活を犠牲にするものではなく、その基礎のうえに作られるべきだというのが、小論の主張の第1点であった。またその市民生活の基本型は、今日の日本ではほかならぬサラリーマン・給与所得生活者の生活形であるということが、つぎにあきらかになった。では、サラリーマン的市民生活を基礎として、どのようななかたちの都市文化を築いてゆけばよいか、その点を最後に考えておくことしたい。

ふたたびここで、都市活動という言葉を用いるとすれば、現代の都市活動の中心は、これまでのべてきたような属性をそなえた、サラリーマンたちなのである。その人たちの行動が、都市活動全体を左右するといっても、いいすぎではない。

文化的創造・文化革新も、これらサラリーマンの手によってなされねばならない。交響楽団の団員も、公園の設計や施工・管理の専門家も、工業デザイナーも、その生活の基本型はサラリーマンなのである。

もちろん、詩人や作曲家、画家や陶芸家、あるいは小説家や芸能人など、サラリーマンの規格的生活とは異なった生活形をもち、狭い意味の創造的行為をおこなっている人々がいる。このような人々は、かつては王侯貴族や、富豪などの援助と支持によってその制作・創造をやっていた。しかし今日では、これらの人々を援助し、支持するのは、そうした特権階級ではなく、むしろ大衆としてのサラリーマンにはかならない。もちろん個々のサラリーマンにその力があるわけではないから、支持力の集合体としての国や地方自治体が、市民の期待にこたえて援助者・支持者の役割を果すことになる。それだけに、都市の文化行政は、教育や福祉や、生活基盤としての諸施設とならんで、きわめて重要な任務をおびることになる。市民の自発的な創造活動をたすけることだけでなく、その創造性をひきだしてゆく先導的役割をも、地方行政は果してゆかねばならないのである。都市文化の育成を、かつてのように王や貴族やブルジョアの手にゆだねているわけにはゆかない。それにかわる力を、市民にかわって行

政がになることになるのである。都市文化を育てる主体は、市民であり、その市民に信託を受けた自治体なのである。

さて、その主体たる自治体が、これから都市文化を育ててゆくにあたって、どのような点に注意すべきだろうか。以下いくつかの点について提言しておきたい。

(1) 市民生活の基本型がサラリーマンだとすれば、その人々のニーズに応じた文化の創造をうながすことを、まず考えなければならない。ニーズは多様多岐であろうが、その充実をたすけるのは、なによりも公的な空間の充実であろう。さまざまな機会や施設を提供してゆくことは、その第1の任務といえる。

(2) 都市文化の展開には、まず施設が必要である。舞踊にしても演劇にしても、練習場や舞台がなければできないし、短歌の会ひとつでも、集会場がまず必要になる。個々のサラリーマンの住宅には、その余裕がないということを前提にすれば、こうした公共施設が不可欠のものであることは理解されよう。

こうした公共の施設、パブリック・スペースは、しばしば救いようもないほど貧弱なものになりがちである。しかしそれでは本格的な創造活動は不可能にちかい。豪華な場を用意する心がまえが、なによりも大切だろう。

(3) つぎに必要なのは、機会である。これは、1回かぎりのものと、毎年、あるいは何年かに一度くりかえされるものがある。いずれにしても、こうしたイベントが、市民生活を豊かにし、都市文化の創造・革新をたすけることは、あらためていうまでもない。つぎつぎにあたらしいイベントを作り育ててゆくことが、都市文化にとってきわめて重要なのである。サラリーマンの日常は、1月、1週、1年のリズムのくりかえしの部分が大きい。その日常性を離れる機会を作り出すこと、脱日常の場と時間を作ることが、文化創造の大きい契機となるだろう。町田市の市民祭「24万人の個展」などは、そのよい例である。

(4) 最近各地の都市の祭がさかんになって、その再評価がおこなわれてい

る。祭の果してきた機能は、じつに大きいことは、多くの人が認めている。古い伝統の活用は忘れてはならないが、ただそのくりかえしでは先が見えている。京都の祇園祭などは、古式通りに見えながら、年々新しい工夫がつけ加えられている点に注目すべきであろう。農村の祭で滅んだものには、古いものに固執して、新しい展開を拒んだ例がすくなくないのである。新しい祭を作りだし、育ててゆくことは、ひとつの脱日常の機会つくりとして意味があるといえよう。

(5) 近代工業都市は、もっぱら働き手のためのものであった。その結果都市は、老人や病人、身体障害者などに対して、冷たい性格のものになりがちであった。今日では、都市で生れ、都市で引退する人口は戦前の比ではない。かつての京や江戸には、老人もその存在が認められていたが、そのよさは近代100年の間に失われてきた。ふたたび老人も喜んで住める都市にすることが、市民生活の将来にとって重要であろう。それがまた、都市の文化伝統を伝え、創造革新につないでゆく重要な要素であろう。欧米の都市公園の老人たちの姿は、しばしば老残の象徴のようにとらえられるが、じつは彼等の人生を都市が守っている証拠ともいえる。年老いた人々を大切にしない都市に、文化の伝統も創造もない。あらゆる年齢層が満足して文化を享受できる都市こそ、都市文化を育てることができるのである。

(6) 都市文化を育てるには、市民がいやおうなしに参加している場、つまり職場、交通機関、ターミナル、そして居住の場の全体を、より文化的なものにしてゆくことこそ、根本であろう。より文化的な産業、より知的な産業を、職場として準備すること、よいルールとエチケットのある美しい公共の空間を提供すること、そして豊かなよい趣味をもった家庭環境、それらを育てる行政の諸施策が、じつは都市文化の原点なのだといえるだろう。

# 都市と港湾文化

杉 浦 昭 典

(神戸商船大学教授)

## 1 港湾の形成

人間が船で水の上を渡りはじめた頃、その交通圏は河川湖沼のたぐいに限られていた。すなわち風波の影響をあまり受けなくて済むような水域だけであった。それが、外海をのぞくようになったとしても、最初は天気の良い時期を選んで、恐る恐る岸伝いに船を進める程度であったに違いない。

古代の船は底が平らで喫水が浅く、傾斜のゆるやかな砂浜さえあれば簡単に乗り揚げることができた。他所の船が海岸に来たことを知って集まって来るその付近の住民たちと船に乗って訪れた連中との間に何らかの交渉がはじまるであろうことも確かである。物々交換のような交易をするか、言語や意思の通じないことから争いを起こすか、そのどちらかであろう。

しかし、このような交渉を繰り返す中に、いつしか人々は新しく変わったものを求めるようになり、船の行動半径も延びた。沿岸航海といっても距離が長くなれば、目的地までの途中に避難する場所の1つや2つは必要になって來た。

航海日程が延びれば、浜辺に乗り揚げるような小舟では間に合わないので、もっと大きくて丈夫な船が造られるようになり、それによって外海を乗り切ることも可能になった。外洋航海の最初はおそらく不測の漂流によるものであつただろうが、そのために新しい航路の発見されたことにも多かったに違いない。船を砂浜へ引っ張り上げることができないとすると風波を避けるのに適当な囲い場を見付けなければならなかつた。それには山地が海岸に迫り奥深く湾入した峡谷のような地形が適當だった。いわゆるリアス海岸やフィヨルド海岸である。こうして自然の要害が港湾として使われだした歴史はきわめて古い。

海上交通路は港湾を起点と終点にしている。しかし、船舶が移動するのは、人と物を運ぶ目的あってのことである。航路の途中にある避難港の場合には、船を外界の危険から守る機能だけを備えていればよいが、起点や終点となる港湾は人が集まって物を集散できる機能を果たせる場所でなければならない。

峡谷のような自然港の周辺には本来の住民が少なく、交易の対象になり難い場所が多い。船舶が出入すれば、それなりに人の往来を招き大なり小なり集落を生じることにはなるが、後背に山地が迫って内陸との交通が不便であれば発展することはない。バイキングがフィヨルド海岸を基地として近隣諸国との交易を行いながら、遂に故国を捨てることになったのもそのせいである。

その点、河口や入江の島や岬に囲まれた地形で、後背の内陸との交通が開けた場所であれば港湾として最も利用しやすい。ただこのような場所にはそのまま港湾として使えるものが少なく、多少人工を加えなければならなかった。河口や島と岬との間に一寸した防波堤を建設するにも、機動力のない古代における造堤工事は非常に困難だったので、なるべく手を入れなくて済む場所がまず選ばれた。

原始的な築堤工事には大量の岩石が使われた。碎石を盛り上げただけのものでは直ぐ海水に洗い流されてしまうので、その上から覆うようにもう少し大き目の石を積み重ねた。特に海面に近い上層部から上には岩盤のような大石を置いて固定した。

これは波浪の破壊力が海面で一番強く、海中深くなるほど弱くなることを経験から身につけた古代人の知恵であった。基礎に碎石を積んだのは小さな石ほどよく固まるからである。しかし、現代でも鉄筋コンクリートの防波堤が台風の前に一たまりもなく破壊され、それを防ぐのにテトラポッドを並べていることなどを思えば、古代社会における護岸の苦労は想像に難くない。

海上交通のはじまりは数千年以上の昔、古代エジプト以前にさかのぼる。古代の文明はチグリス、ユーフラテス、ナイル、インダスなど大河の流域を開けた。世界の文化発祥地はすべて河川交通を基盤としていた。「交通は文化なり」というが、文化を支えたのが交通である。

山岳や砂漠、原始林などは文明を閉ざし交通をさまたげたが、河川交通にはじまる水上交通は世界を結ぶ公路としての海洋につながり、文化の伝播路としての重要な役割を果たした。

エジプト人はナイル川を出て地中海へも入ったが、古代地中海の航路を開拓し、その担い手となったのは、エジプト人の他、フェニキア、ギリシア、ローマの人々である。中でも航海と造船の技術に関しては、フェニキア人が群を抜いて優れていた。他の諸民族はむしろフェニキア人のそんな能力に頼ることが多く、かえって彼らの持つ底力を不気味に感じていたようである。

## 2 古代の港湾

フェニキア人はまず地中海東部にタイア、サイドンなどの大港を築き、ナイル川のデルタ地帯西部にファロス港を建設した。ファロス港は、紀元前4世紀にアレクサンダー大王がアレクサンドリア港をその上から構築してしまったため、長い間、知られなかった。今世紀になってから、エジプトの港湾技師が、海底から8メートルの深さに沈んでいたのを発見したことにより初めて明かるみに出されたのである。

ファロス港はクレタ島の石灰石で造成されていたが、一番長い防波堤で約2キロメートル、幅61メートルという大規模なものだった。その構造は、両側を12メートル幅の壁岩で囲み、内部に碎石を詰め込んだものであった。クレタ島の岩石が使われていたことからクレタ人の手に成るといわれたが、実際にはクレタ人のために働いていたフェニキア人が造ったと見ることができる。

アルファベットを考案し、スエズ運河を建設し、アフリカ大陸周航を成し遂げたといわれるフェニキア人は、もともとシナイ半島の砂漠の遊牧民だった。それがレバノン海岸の原住民と合体し、大森林から伐採した杉林で船を造り、海へ出たのである。フェニキア人が優れた航海者になったのは、本来、住むことのできる土地を持っていなかったからである。

フェニキア人は、他の諸民族に雇われて航海しながら、いろいろな土地で見聞を広めた。造船技術に長けたのもそのためである。フェニキアという名称は、エジプト人が彼らのことを造船者という意味のフェンクと呼んだことには

じまっている。

フェニキア人の活躍は紀元前15世紀頃からだといわれ、紀元前10世紀頃がその最盛期であった。雇われ航海者としてフェニキア人の働きは目覚ましく、ホメロスの「オデュッセイア」でさえフェニキア人をモデルにしたものだといわれたりしている。彼らは航海技術だけでなく通商の才をも備え、交易しながら相手次第で略奪者になることもあった。

紀元前8世紀になってアッシリアがフェニキアを亡したため、フェニキア人の事跡にはいまだに謎とされていることが多い。フェニキアの跡を継いだのは、その植民地だったカルタゴである。カルタゴは地中海の制海権を握りてローマ帝国を脅かしたので争いが絶えず、長いポエニ戦争の結果、最後にはローマに屈服した。

カルタゴの港は頑丈な防波堤で区切った内港と外港でできていた。内港だけでも軍船200隻を収容したという。ローマ軍ははじめカルタゴ軍との海戦で敗北を喫してばかりいたが、やがて相手の戦術を見習うことによって、遂にカルタゴ港口封鎖に成功した。カルタゴ軍は別に出口を切り開いて出撃しようとしたが、ローマ軍の攻撃に先を越され潰滅する他なかった。

古代ファロス港の上にアレクサンダー大王の造ったアレクサンドリア港は、市街地とファロス島を結ぶ巨大な築堤によって大港とエウノストス港とに二分されていた。築堤の両端には、島と本土との間にそれぞれ水路を設けて船舶の通航を可能にし、陸路には橋をかけて連結していた。

後年、ファロス島には古代七不思議の一つに数えられる高さ数十メートルの燈台が設けられ、軍隊を常駐させる要塞をも兼ねたが、築堤には水道を設けて補給路も万全であった。これも古代七不思議の一つであるロードス島の巨人像とともに、ファロス燈台は外敵に対する監視と威嚇の役目を果たしていたが、同時に、出入する貿易船にとって港湾都市アレクサンドリアの繁栄の象徴でもあった。

市街地の背後には大きなマレオティス湖があって風光を明美にするとともに砂漠の乾燥した空気を和らげ格好の防壁になっていた。アレクサンドリアに

は、ユークリッド、アルキメデス、ヒッパルコスなどの著名な学者が輩出し、また古代社会で最大といわれる図書館を擁したが、オリエント的要素を加えた壮大華麗な建築や美術など、ヘレニズムと呼ばれる清新な文化の萌芽する要件が備わっていた。

ヘレニズム文化の成果でもあるファロス燈台とロードス島の巨人像は、ともに地震で大破し、さらに侵略したトルコ人によって破壊されてしまった。ただファロスの名だけは、英語その他の国語に燈台そのものを表す言葉となって残されている。

アレクサンダー大王は遠征中に自分の都市という意味で各地にアレクサンドリア市を建設したが、最後まで残って歴史的に有名になったのがこのアレクサンドリアである。アレクサンドリアに芽生えたヘレニズム文化を醸成したのは、一に港湾を中心とした外国貿易とそれを支えた経済活動によるものであった。

### 3 港湾の変遷

カルタゴと戦ったローマは、ティベル川河口のオスティアを外港としていた。現在、その遺跡は海岸から20海里も内陸へ入ったところにあり、港湾の位置は空港になっている。紀元前325年にローマ軍の駐屯地として建設された城郭が最初である。

歴代のローマ皇帝はオスティアの守りを重視し、その管理に気を配ったが、クラウディウス皇帝のとき、2つの突堤で囲む人工港湾を構築し、港口の中央には人工島を造って燈台を設けた。突堤上の倉庫にはエジプトやシリアから輸入される小麦を貯蔵して軍船への補給に備えた。

ギリシアは海岸線に出入が多く岩礁がつらなっていたので地勢上の自然港に恵まれていたが、ローマの海岸は平坦で港湾造成に手間がかかった。ローマ人は海底に水深よりも長い杭を並べて打ち込み、隙き間に粘土を詰め込んで水洩れを防いでから排水し、海底を浚渫した後、地盤を固めた上に築堤する方法を取った。

ローマ人はセメントを使用し、コンクリートを造ることもできたので築堤技

術も進んでいた。防波堤の水面下の部分に海水が自由に入出できるアーチを設けることができたのはこのためである。また突堤の係船場には天蓋があって、覆いのない船でも直射日光や雨露を避けられるようになっていた。ただし、これらの設備は軍船用だった。

商船は軍港の奥にある曲がりくねった水路を経てに入る六角形の内港を使った。内港は軍港の不備を補うためトラヤヌス皇帝のときに造られたもので、岸壁の奥には倉庫が立ち並び、その背後に城壁があった。したがって、オスティア港は港口を南に開き、三方をティベル川につらなる運河と城壁と海岸線とに守られた城郭港湾だったということができる。

しかし、地中海の制海権をカルタゴから奪い取った後のローマ帝国は、その繁栄をほしいままにしている中に軍備をなおざりにし、やがてフン族やゴート族の侵略を受けて滅亡するが、オスティア港もまた廃墟と化し埋没してしまった。

侵略者たちに海上貿易を営むほどの余裕と才覚のないまま、サラセン帝国の勃興と衰亡を経て、11世紀にはセルジューク・トルコが西アジアを征服し、ヨーロッパからのエルサレム巡礼者に対する迫害が目に余るようになったところからはじまったのが十字軍の遠征である。

ベネチア、ジェノバ、ピサなどのイタリア都市国家は、十字軍の遠征を契機として軍隊の輸送と補給の基地となり、地中海貿易の実権を掌握し海運国家として興隆しあ始めた。13世紀初め、ベネチアは十字軍をうまくまるめこみ、聖地奪回の目的をコンスタンチノープル攻略にすりかえさせて成功し、東方貿易の権益を入手した。

地中海貿易を支配したイタリア都市国家群の実力は、ハンザ同盟を結成してこれを追うバルト海および北海沿岸諸国にも追随を許さなかった。バイキングは西ヨーロッパにおけるローマ帝国の残骸を一掃したが、地中海まで席巻することはできなかった。ベネチアは最強の海運国として君臨し、他の諸都市はベネチアを範として貿易拡大に励んだ。

地中海と北海、バルト海との交通が盛んになるにつれて、波の荒い北海の船

船と静かな地中海の船舶は、互いに相手の長所を取り入れて新しい形式の船舶を生み出した。コロンブスやダ・ガマが、外洋航海を成し遂げることができたのもこれら南北文化の融合ででき上がった合理的な帆船のお蔭である。ポルトガルやスペインによって幕の開けられた大航海時代の到来は、地中海だけを対象として来たベネチアの存在を全く無意味なものにしてしまった。

ロンドンはローマ人に侵略される以前からの港だったが、度重なる異民族の侵略を繰り返し受けながらも北海における貿易の中心地として成長した。侵略者は権力の経済的基盤として通商貿易を奨励したが、富を求めて港湾に群がる商人たちは、やがて権力の庇護の下で、都市の行政と経済に重要な影響を及ぼすようになった。

ロンドン港そのものは、地中海の古代港湾にくらべても甚だ原始的な形のままだった。テームズ川北岸に設けられた木造棧橋が最初の港湾施設だったが、現在のようなドック形式になるまでには長い年月がかかった。ロンドンにはじめてドックが設けられたのは18世紀初めである。

最初は岸壁に続く倉庫も無く、背後の防風林も無かった。その後、リバプールに造られたドックには、かなり近代的な倉庫が建てられたといふものの、港湾の機能において本質的に古代ローマの港と変わることろはなく、他のヨーロッパ諸国の港湾施設についても大同小異だった。

古代港湾は城郭その他の防壁で後背地と遮断され、貿易商品を港湾区域内だけに蓄積する単純な交易場所に過ぎなかつたが、そんな形態は少なくとも19世紀前半までその名残りをとどめていた。港湾の近代化は19世紀後半に入つてはじめて実現した。すなわち、港湾と後背地を結ぶ鉄道その他の交通網が確立し、港湾が船舶と陸と輸送機関との結合点となることによつて近代化が促進したのである。

#### 4 船舶と港湾

港湾の近代化を助長したのは船舶の発達である。いいかえれば帆船から汽船への移行である。19世紀半ばまで帆船は行きつけるところまで到達した。中国からロンドンへ新茶を運ぶのに帆船がその枓を競つたが、そのときは輸送容

量より速力の方が問題にされた。船の大きさは、その前世紀、前々世紀とほとんど変わらなかったので、ほとんど問題にならなかった。

しかし、鋼鉄船に推進機関が備えられるようになって事態は一変した。スエズ運河の開通により、地中海から直接インド洋へ抜けられるようになって帆船の価値は激減した。燃料炭の補給基地さえあれば、船体の大型化も帆船ほど制約を受ける必要がなくなった。船舶大型化の特異な例は、イギリスで1858年に建造された巨船グレート・イースタンである。

鋼鉄船のできるまで、木材不足に悩んでいたイギリスは、造船の面でアメリカに遅れを取ったかに見えたが、鋼鉄船建造に力を注いだ結果、再び世界一の造船王国となった。鉄道との連係によって港湾への貨物の集積が増大するにつれて荷役設備も改良され、船舶の大型化に応じて港湾の形態も変化した。

ひるがえって日本の場合、むこみなと（神戸）、なにわつ（大阪）、なのつ（博多）など古代の港から、堺、兵庫、小浜、坊津など中世の港まで、その発達の過程においてヨーロッパの港湾とそんなに変わるものではなかった。ただ江戸時代の鎖国政策の影響もあって、幕末から明治にかけて西洋文明を受け入れたとき、当の西洋では船舶も港湾もすでに日本とはかけ離れて近代的な様相を示していた。

それまで、封建社会の中の日本人に西洋文化を伝える媒体となったのも外国船舶である。ウィリアム・アダムズやヤン・ヨーステンのように日本へ漂着した外国人や、遭難船で外国へ漂着した日本人によっても西洋文化が伝えられはしたが、それらは人々的好奇心を満たす程度に過ぎなかった。

近代化された外国船舶の来航は、大規模な交易の開始とともに日本経済の在り方を一変させた。たちまち資本主義社会の仲間入りをした日本は、自国民による海運会社を組織して欧米先進国の例に習い、僅か30年でオランダその他の古い海運国を追い越してしまった。

しかし、このことは、特に日本人の資質が優れていたからというものではなく、ヨーロッパにおける海運の近代化がその緒についたばかりのところへたまたま日本も多少遅れ気味だったとはいえ、伝統などにとらわれない斬新さで割

り込んで行った強さによるものだったと見ることができる。

したがって、ヨーロッパでは帆船向きに造った港湾へ汽船を出入させるための改造が必要だったが、日本は最初から船舶と港湾を一体として考えることができただけ有利だった。しかも、港湾の造成にはいくらでも諸外国にその範を取ることができた。

問題は結果として現れた皮層面の発達より、むしろ内奥にひそんでいるはずの人間と港湾の結びつきである。ヨーロッパの港湾には、それにかかわる人々の長い間の欲求と愛着がしみこんでいるが、日本の近代港湾にはそのような精神的なつながりを感じさせるところがない。

神戸や横浜のような国際的にも港湾都市と認められているところでも、港湾は都市を構成する区画の一部に過ぎず、その他の機能面で他の諸都市とほとんど変わらない。市民と港湾のつながりは、心情的に捨て難いものはあるものの生活面においては無いに等しい現状である。

明治維新政府の体質から考えて、海運業は国営になってもおかしくはなかった。そうならなかったのは、ヨーロッパ諸国にそんな例が無く、国家の助成によって海運企業にてこ入れする方が、ずっと安全であると教えられたからである。

だが、近代海運の企業形態が輸入された頃、明治政府の指導には國家企業につながるという意識が強過ぎたため、海運業に限らず、港湾経営についても、一部資本家の思惑は別として一般市民にはなじみ難い形で推進されることになってしまった。

したがって、日本の港湾都市における市民は、都市経済を支えてくれるものなら、海陸空の交通機関の中、最も近代化されたものになびこうとする傾向にある。たとえば、港湾より空港の方が有利であるとなれば、あっさりとそちらを取り入れるだろうし、決して港湾だけにかかづらってはいない。

日本の海運は黒船によって開かれたが、日本人にとっての船舶とは、航空機や自動車と何ら変わるものではない。港湾は空港や自動車のターミナルと同じものだと理解されている。要するに、機械としての港湾はあっても、人間の心

の表現としての港湾は存在しないということである。

## 5. 港湾の文化

海陸空交通機関の中で一番複雑な要素を抱えているのが海上交通である。海上には陸上のような道路も無く、航路管制らしいものはあっても航空管制のように徹底した管理体制を作ることは不可能である。海洋は世界を結ぶ公路であり、何人をも拒まない。形状と大小において船舶ほど種類と変化の多い自由な交通機関はないからである。

船舶の形態が多岐に分かれているのは、その目的が千差万別だからである。港湾はあらゆる船舶を受け入れができるかわり、陸上交通のターミナルや空港のように規格化されることはない。後背の地勢や出入船舶のすべてに対する配慮を欠き、風系や潮流など自然現象と特定船舶の操縦性能だけを対象として工学的に設計された港湾には、常に社会環境を無視して規格化を押しつけようとする不自然さが感じられる。

港湾周辺の住民にどのような影響を及ぼし、どのように考えられようと、国家経済の向上につながることがはっきりしている時には、市民生活に直接関係のない港湾であっても、たちまち人工的に造成されてしまうのが日本の現状である。しかも、日本の近代港湾の大部分は、多かれ少なかれ、このような経緯から成立している。

ヨーロッパの港湾都市は、それを必要とする人々の力で自然派生的に建設された港湾を拠り所として形成され発展してきたものである。市民意識と無関係に造られたものではなく、市民の欲求によってできているところに港湾と市民との精神的な結びつきがあり、伝統となって残されているのである。

日本の港湾は市民生活からかけ離れた基盤に立ってできているため、市民は港湾の機能に恩恵を受けることがあっても別段意識しないことが多い。それは港湾と市民の精神的な結びつきを養うはずの歴史的な手続きが省略されているからである。このことは、港湾と市民との関係だけでなく、都市と市民の間にについても同様で、日本人の市民意識の欠如という共通の問題でもある。

したがって、本来は市民の文化でなければならない港湾の文化が、わが国で

は都市の文化そのものであって、特に港湾ないし港湾経済を基盤とする不動のものにはなっていない。かつてヨーロッパの港湾は、貿易の中心であるとともに、そのための情報を収集し伝播するための基地でもあった。フェニキア人がアルファベットを発明したのもそのためであり、ローマ帝国滅亡後のペネチアの繁栄はルネサンスの原動力となっていた。

イギリス、ドイツ、アメリカなどにおける近代的なジャーナリズムの発達は、港湾に集まる海運業者の情報交換から興ったものだという。わが国でも長崎や横浜にその影響を見ることができる。特に横浜は日本の近代ジャーナリズムの發祥地として知られるか、もちろん、それは当時の在留外国人に負うものであった。

近代文化の担い手ともいえるジャーナリズムが横浜に興隆しながら、港湾文化として定着しなかったのは、港湾そのものが首都東京への門戸として最初から通過地点であると決めつけられてしまったためであろう。日本の港湾文化はすべてこのような形で発生し流出して行ったと考えられるのではないだろうか。

港湾都市の市民意識が港湾に対して冷淡であるのも、港湾形成の過程と日本の歴史から考えて無理もないことである。港湾の存在がどのように市民生活を豊かにし、うるおしているかということを市民に説いても、それが通過地点としての港湾における落ちこぼれの恩恵に過ぎないと知る限り関心を深めようとはしない。

われわれは見なれた風景にしばしば愛着を感じるが、港湾も見る人を楽しませる美観と安らぎを備えなければならない。港湾には陸から見る顔と海から見る顔の二面がある。美港と呼ばれる世界の港にはこの両面を兼ね備えるものが多い。そして出入港船もまたその景観に一役買っている。

既成の港湾に人心をひきつけようとしてもその手段は見付かるまい。港湾が市民に対して積極的に奉仕する機能を持たなければ、市民から受け入れられることがあるまい。港湾の存在が日常生活に溶け込むことこそ市民と港湾を結ぶ最大の条件であり、眞の港湾文化を育む拠り所なのである。

# あたらしい文化行政をさぐる

## 一都市文化行政試論一

諸 岡 博 熊

(神戸市企画局参事)

### はじめに

人間はもともと多様性をもとめて生活している。ひとびとの多数あつまつた自由度のたかい大都市は、みしらぬひとびとにによる無秩序、無責任の温床となつてゐる。しかし、そのために、つねに活気にみち、あたらしい可能性をはらんでいる。大都市の生活には、ひとびとそれぞれが、人間らしくいきるため、たがいに、この多様性を無秩序にしないちえやくふうがもとめられる。さらにこの多様性をころさないで、みしらぬひとびとが寛容になって、たがいにはげましあったり、ともに感動したりするゆるやかな連帯が発生するような空気が必要とされる。この空気が「文化」である。

都市でなければできないもの、つまり、文化的ふんいき、多様な情報と文化にであうところこそ都市のもつ特質である。歴史をみてもわかるように、文化の中心は都市であり、文化は都市に集中してきた。したがって、都市問題は、つねに「都市と文化」をさけてとおることはできない。

この「都市と文化」はふたつの側面をもつ。つまり「都市の文化」—文化がちがえば都市もちがうということ、②「文化の都市」—文化を都市がどうあつかうかということ、である。問題は後者。文化とは生活の質にかかわる問題であるから、都市が市民の生活をどのようにかんがえるかである。ところが、文化とは、高尚なむずかしいこととかんがえがちで、文化的教養といった狹義にかいするひとびとがおおい。文化とは、生活様式の体系で、市民の身のこなしであることに注目すべきであろう。つまり、文化がわかるということは、市民大衆の生活がわかるということにすぎないのである。教養は知識でなく、からだからうる一種の実践概念。

都市が健全にいきるためには、文化のゆたかさが、経済の富と同程度に必要とされる。ひととのこころのゆたかさが逆に経済的ゆたかさの原動力となるので社会施策として文化的ふんいきの創出を都市行政にもとめられるのである。

あたらしい文化行政とは、都市における市民の生活開発の一端をになうものであるが、その内容がぼうだいとなるので、本試論はその一部をのべるにすぎない。

## 1 市民生活の変化に対応する都市行政

「ものからこころへ」「経済的ゆたかさから精神的ゆたかさへ」といった市民の生活意識の変化に対応する行政が各地にみられる。

たとえば、京都府、大阪府、兵庫県などでは、ここ数年、とくに石油ショック後、広義の文化行政として、地域文化の振興や生活のゆたかさをめざした施策を実施してきた。一方、京都市は、昭和33年に文化局を設置、市長が直接、文化行政をしきしてきた。他の指定都市でも、文化局こそもたないが、市民の生活開発にかかわる事業を、それぞれの都市の特質におうじた行政として活発に実施している。

このような傾向がうまれ生活文化行政を必要としたのは、福祉優先にたいする市民的コンセンサスの結果ではなかろうかとかんがえる。

福祉は拡大されなければならない。これは、モノとカネにくわえさらに、おぎなうため人間らしいおもいやりを充実する以外に方法はない。まさに、これが文化といったものである。なぜなら、市民社会が安定するためには、経済の発展ばかりでなく、市民生活のなかの精神的福祉つまりひととのこころの活力ある安定がたもたれていなければならぬとかんがえるからである。

福祉とは、最低限の生活を保障するため所得の再配分で古典的貧困を追放するという消極的な側面と、市民生活のよりいっそうの質的向上をはかるという積極的側面がある。すなわち、一定水準の住宅の確保、医療サービスの向上、多様化、個性化した市民ニーズの充足、ゆたかなレジャー・メニューの提供、教

育の向上などである。さらに、福祉施策は、悪化した生活環境の改善と、よりよい環境の創出といったふたつの課題をになっている。環境問題は主として、都市の工業化がひきおこした問題解決型の消極的施策を実施してきた。これにたいして、積極的な環境の創出といったアメニティ（美しさ、静けさ、プライバシー、快適さなど）にたいする配慮は不足している。いま市民がもとめているものは、生活環境の質的向上といったアメニティの追及によるよりよい環境の創出ではなかろうか。

福祉の促進におうじて拡大してくる市民の積極的なニーズの特質は、きわめて多様であり、サービスにたいするニーズがおおい。そのため、公共財的性格をもつものがすぐなくない。すなわち、市民生活の内容が多様化、個性化しているため、教育、医療、レジャーなどのヒューマンサービスにたいするニーズである。したがって、経済的にペイの困難なものがあって、民間企業すべてがこれをがけることができない。公共サービスとして供給せざるをえない。

しかも、国レベルではなく、大都市レベルにもとめられる分野がほとんどである。なぜなら、このようなニーズには、多品種少量供給的な行政サービスをきめこまかく多様に展開してこたえなければならないからである。したがってニーズとサービスがキメこまかくなりたつには人口の多数集積した大都市でのみ可能である。なぜなら、大都市の数%は数万人であるから。

市民ニーズの多様化にたいして行政サービスの多様性を確保すると同時に、一方では、画一的なニーズにたいする大量のサービス供給も可能であるよう市民の選択にまかせる施策の準備も必要であろう。しかし、それにたいする行政サービス側の合理化はかならずしも、市民のニーズの充足を極大化することにつながらないことに注意する必要がある。これは、ヒューマンサービスにかかるものであるだけ、行政としては、そのサービスのありかたを明確にし、かつ、的確に充足するために、市民が意思決定に参加し、合意を形成するなんらかのあたらしいシステムを創出しなければならない。とうぶんは、あたらしいニーズと既存の体制との衝突がくりかえされて、試行錯誤であたらしいシステムがしだいに模索され形成されるのではないかとかんがえられる。

最近の都市問題は、すみやすさのみが強調されすぎているようにおもわれる。その結果は、知的しげきのない、知的生産性のないまちとなるおそれがある。都市には多様なニーズをもつ市民がすむと同時に、他所のひとびとがその都市のもつ魅力一文化的ふんいきをあじわいにやってくる知的生産の場でなければならぬ。そのためにも、多様なニーズを充足する多様なイベント、多様なデザインが、品格をともなって、都市にあふれているべきであろう。文化生産のノウハウは、ゆたかな市民生活のなかから、また、かずかずのインパクトをあたえる文化的イベントやデザインのなかから、さらに、それを供給するサービス経済のなかからうまれる。したがって、このようなイベントやデザインを供給する都市型の産業は、文化の集約のいちじるしい、かつ、文化情報生産のゆたかな大都市から発生し、やがて、地方都市にしんとうしていくことであろう（ここでいうイベントやデザインとは文化的情報や記号）。

大都市の文化行政にもとめられるものが、福祉の拡大にもとめられる多様なニーズの充足であるが、サービス経済でペイしないイベントやデザインの分野までふくまれる。とくに、質と密度に重点をおいたしかけとか演出能力を市民サイドから要求されている。さいわいにして、大都市には、多様な市民が多数集積しているので、ニーズの高次化してきている一般市民の協力をえて、それが一部可能となるのではなかろうか。すなわち、あるいは文化的イベントが経済的にペイするでだてを市民参加のかたちに、または市民組織にあたえればよいのではないかとかんがえる。

イベントやデザインというものは、一種の快適な環境の創造である。みしらぬひとびとの集団である都市の市民は、日常的なものをこえたイベントやデザインに接することで、適当に緊張し適当にリラックスしながら、ともに感動しゆるやかな連帯をあじわい、いきかたのノウハウをみいだしていく。このいきかたから文化創造の活力があふれて、まちがさらに発展する。

したがって、文化行政とは、行政機能をつうじて、みしらぬひとびとの集団のなかで、不安と孤独になったひとびとに、大都市的要素を充足しながら、くらしのなかに創造のよろこびをはぐくみ、いきがいを感じる文化創造の自立的

契機をつくっていくものである。そのうえ、そのような多様なニーズに対応する都市型産業を育成していくことである。

## 2 指定都市の文化行政をみる

昭和52年9月現在、地方公共団体の長部局で実施されている文化行政の概要是表一1のとおりである。

表一1 文化行政を長部局で実施する団体の一覧

公共団体の名称	所管部局の名称	主たる事務の内容	職員の数	予算額(千円)	設置年度
宮城県	生活環境部 県民課文化振興係	文化振興懇話会、音楽著作権使用料補助、県立美術館建設準備	3	142,738	昭和46年
埼玉県	総務部県民文化課	文化行政懇話会、文化白書刊行、ミニギャラリー県立美術館建設準備	18	384,945	昭和52年
神奈川県	県民部文化室	教育と文化を考える懇話会、ふるさと祭り、芸術祭	14他25	507,205	昭和52年
京都府	企画管理部 文化事業室	土曜文化講座、移動文化芸術劇場、府文化芸術劇場、セミナーハウス建設	188	1,162,319	昭和41年
大阪府	企画部文化振興室	府民劇場、府民ギャラリー、文化振興会議	17他36	564,484	昭和48年
兵庫県	企画部文化局	芸術文化祭、ふるさとの県民祭、アニメータバンク、青少年創造劇場建設	19	101,104 他39,074	昭和50年
京都 市	文化観光局	伝統芸能の保存育成、芸術大学、交響楽団の経営 埋蔵文化財研究所	360 他162	2,458,024	昭和33年 文化局 昭和44年 文化観光局
横浜市	総務局行政部文化局設置準備担当	文化局設置研究会、市政モニターアンケート調査	2	0	昭和52年

そこで指定都市の昭和52年度当初予算でその内訳をみたのが表一2である。ただし、これは、神戸市の予算分類大項目の「文化都市づくり」の内容に照応する各都市予算をくらべ、全会計当初予算額（人件費をのぞく）にたいする割

あたらしい文化行政をさぐる

表—2 指定都市の文化行政関連予算の一覧表

都 市 名 (人口)	文化行政 関連予算 (%)	文化行政関連予算の内訳(%)			市民一人 当りの行 政経費 (万円)
		学校教育費	公園緑地費	純文化行政費	
札幌 (127万人)	8.1	6.0	0.9	1.2	31.8
川崎 (102万人)	7.5	5.5	0.7	1.3	32.7
横浜 (265万人)	14.3	12.5	1.0	0.8	28.6
名古屋 (208万人)	6.6	5.2	0.5	0.9	36.0
京都 (146万人)	6.5	5.3	0.4	0.8	34.7
大阪 (275万人)	4.0	3.1	0.5	0.4	47.9
神戸 (136万人)	7.0	5.4	0.8	0.8	50.8
北九州 (106万人)	7.1	4.8	1.0	1.3	38.8
福岡 (102万人)	9.1	6.1	1.4	1.6	39.9

合をみた表である。

文化行政関連予算には、教育委員会関係予算と公園緑地関連予算がふくまれているので、これを控除したものが純然たる文化行政関連予算額となる。その結果は最高が福岡市の1.6%，最低が大阪市の0.4%である。

つぎに、文化行政のうち運営的経費について、具体的な事業と予算をとりまとめたのが表—3である。とくに、この予算内訳をみるとことによって、その都市の文化行政へのとりくみかたがわかる。なぜなら、文化施設のストックの比

較よりむしろ、その施設をどのように文化的イベントに活用しているか、その運営費が問題とされるからである。各都市をみていくと、とくにめだつのは、都市美化についてであるが、まことにびびたる予算である。わずかに、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市に計上されているにすぎない。美にたいする投資は極端に無視されている。さすが京都市は、風致美観対策に屋外広告物、古都保存事業などをふくめて七億円ちかい予算を計上しているのにはおどろく。また横浜市は「都市美推進本部」を設けているが、その活動内容が注目されよう。さらに、神戸市では、建築文化賞といったユニークなものをだしている。

複数の文化施設を管理するものとして、横浜市の「福祉文化事業団」、神戸市の「開発管理事業団」、北九州市の「教育文化事業団」がみられるが、施設の維持管理が主で、イベントの実施といった運営面はあまり積極的でない。

指定都市それぞれの特色ある文化行政をみると、札幌市のスキー場、雪まつり、川崎市の少年フェスティバル、労働資料室、商業行事の助成がみられる。横浜市では、青少年対策におもきをおき、つづいて、貿易振興（見本市など）、国際交流（国際会議場、海洋科学博物館）に予算をあてている。名古屋市は、オーケストラを助成し、名古屋城を整備し、横浜市と同様、見本市関係にちからをいれている。京都市は、オーケストラ楽団員を吏員としているところが特異である。その他、大半の予算を文化施設の維持費にあてている。大阪市の場合、施設の運営管理に重点をおいている。なお、商都らしく、見本市、産業観光、デザイン振興に予算をあてているのは注目される。神戸市は、文化ホールの自主運営と青少年余暇対策がすぐれている。とくに、一日で56kmの区間、六甲全山縦走という行事は、毎年市民の好評にむかえられ、これを支援する市民組織までできている。まさに、市民のゆるやかな連帯と文化自生といった文化行政の効果がみられるることは、神戸市ならではといえよう。一方、民間の組織として、全市的な婦人文化協会が昭和51年に発足し、婦人の側が自らの手で生活文化の充足にむかっている。とくに、昭和52年、ジェット機をかりきって姉妹都市であるシアトル市（米国ワシントン州）と文化交流したことは、他の都市にみられない特異な市民現象といえよう。これは、文化行政への市民参加組

織として成長するであろう。北九州市では、余暇対策と見本市会館の建設管理に重点がおかれていている。他都市にみられるような文化行政は、教育委員会予算のなかで運営されていて、長部局でのそれはあまりみるべきものがない。福岡市は、青少年対策とスポーツ振興ならびに観光対策におもきをおいでいる。

文化行政は、予算の大小でその質を論議すべきではないが、純然たる文化行政予算の率を、市民一人あたりに投資する行政経費にかけてみると、市民への還元額がわかる。その額のおおきいほど市民の生活文化はゆたかといえよう。

市民一人あたりの行政投資経費の最高の都市は、神戸市で、つづいて大阪市である。最低は横浜市。ところが、横浜市は、文化行政関連運営経費として、13億2600万円の予算を計上している。神戸市のそれは、12億7400万円で、両市とも活発な文化行政を実施している。北九州市は、さきにのべたように教育委員会予算にふくまれるもののがおおいため、指定都市中最低の1億8600万円となっている。大阪市については、予算書の精査と実態の調査を詳細におこなわないと結論がだしにくいが、予算書の項目からみた文化行政関連運営経費は8億7400万円である。

このようにみてくると、現在の文化行政は、施設の建設、維持管理関係の予算に集中しすぎているきらいがみられる。つまり、場の整備中心志向である。しかし、モノの面では各都市とも一応充足してきているので、これをいかにうまく展開していくか、イベントとデザインを演出し、しかけることがのぞまれる。そのようなとき、横浜市が多額の運営経費を計上し活発な活動をしていることは注目にあたいする。そのいみからも、同市の文化行政の実態と行政効果について、調査すべき興味ある対象といえよう。このような重点的運営はトップの強力なリーダーシップのたかさとその実現を可能にした有能な職員の底辺のひろがりとの相乗積の結果といえよう。また、このたび横浜球場をプロ野球のホームグランドにしたことは、人口20万人の小都市で30年もがんばっている有名な群馬交響楽団と同様、都市所在のプロ野球というイベントで、たがいにみしらぬひとびとにゆるやかな連帶を発生させ、ともに感動し、市民がほこりとしうるあるひとつの都市的シンボルとなっていくのではなかろうか。しかし

できうれば各都市は、文化集中のいちじるしい東京がまねのできないオリジナルなもので、サムシングニューな文化行政をかんがえるべきであろう。

くりかえしのべるように、都市の魅力とは、かならずしも、経済的な利益とは関係がない。むしろ、ひろいみでの都市の文化のもつ吸引力であることをわすれてはならない。すなわち、都市には選択の多様性があり、その変化性のため他人にわざらわされないで、無名ですめるたのしみがある。その反面、不安と孤独が潜在する生活は都市の欠点でもある。しかし、どんなよいものにもしばられない魅力や、これまでの自分自身にもしばられない魅力などを啓発されるところが都市である。農村ではとうていめぐりあえることのできない種々雑多なおもいがけないものに対面して、それで自分をかえていくことのできるある種の興奮を感じることのできるところが都市であり、そこからよりよいくらしのノウハウが自己生産されていくところである。

表—3 文化行政関連の運営的経費の一覧

(単位：百万円)

札幌市 (814) 「心の豊かな市民が香り高い市民文化が生れるまちに」

豊平館の運営 (26) : ミュンヘン姉妹都市記念事業費 (1) : 区民センターの運営 (243) : 青少年婦人活動 (460) : 道外物産と観光展負担金 (1) : 観光事業、企画及び宣伝 (62) : 海外宣伝、中国展開催関係 (21)

川崎市 (498) 「生きがいのある市民生活」

国際親善 (16) : 美化運動 (1) : 中原会館運営 (19) : 市民保養所の運営 (財) 川崎市中小企業・婦人会館、市民コンサート等 (377) : 青少年対策 (青少年運動、フェスティバルなど) (30) : 青少年センター運営、青少年会館及びこども文化センター19か所運営 (34) : 労働資料室運営 (3) : 商業行事助成等 (6) : 観光事業 (12)

横浜市 (1,326) 「教育の充実とヨコハマ文化の形成をめざす」

福祉文化事業団補助金 (176) : 美化運動 (路上違反広告物追放運動) (14) : みなとまつり事業、国際仮装行列実行委員会等補助 (12) : 市民利用施設運営 (文化体育館、市民ホール、イギリス館、老松会館等) (183) : 青少年の育成指導等 (青少年問題協議会、ちびっこ広場、ボランティア等) (225) : 青少年施設運営 (青少年の家、勤労青少年センター、集会所、地区センター等) (397) : 勤労市民ニュース等発行、勤労者美術展等諸行事開催 (13) : 文化振興事業、文化教育事業補助 (5) : 貿易振興 (国際、国内見本市等)

## あたらしい文化行政をさぐる

(117) : 国際交流(国際会議開催, 国際交流協会等) (154) : 風致地区及び屋外広告物管理 (29) : 都市美対策(1)

### 名古屋市 (1,623) 「文教施設の充実」

名古屋フィルハーモニー交響楽団助成 (48) : 町美運動の推進 (29) : 市民利用施設(公会堂, 科学館, 市民会館等)運営 (1,070) : 勤労婦人センターの運営 (80) : 教養文化体育振興の助成等 (30) : 見本市及び展示場の助成吹上ホール運営 (58) : 海外見本市, 展示会, 中国展覧会助成, 国際展示場の運営 (179) : 観光客誘致, 接遇, 観光案内所運営等 (34) : 名古屋城の経営, 催物の実施 (95)

### 京都市 (1,155) 「教育, 文化, スポーツの向上」

国際親善 (13) : 青少年問題協議会, 野外活動施設運営, 青少年健全育成 (12) : 効業館運営 (44) : 海外見本市, 展示会開催参加 (7) : 文化事業文化観光資源保護, 交響楽団等 (485) : 観光施設, 観光振興, 観光宣伝, 観光案内所等 (71) : 京都会館運営 (109) : スポーツセンター, 体育事業 (169) 美術館, 二条城, 青少年の家等の運営 (245)

### 大阪市 (874) 「教育文化の振興と連帯感あふれるコミュニティづくり」

区役所付設会館運営管理 (314) : 労働会館, 勤労者センター等の運営管理 (196) : 勤労青少年ホーム, 大畠山会館等勤労青少年福祉施設の運営等 (250) : 見本市恒久展示場維持管理 (71) : 国内外観光対策, 産業観光対策, 観光案内所運営 (14) : 大阪デザインセンター事業受託等 (15) : 海外見本市等(五大都市海外展, 京阪神展示会 及び 中小企業海外専門見本市) 参加経費 (14)

### 神戸市 (1,274) 「文化都市づくり」

外国姉妹都市との都市提携等 (18) : 公会堂運営 (30) : 相楽園会館運営 (20) : 余暇対策(全山縦走, 太陽と緑の道, 神戸まつり, 余暇情報提供等) (132) : 婦人大学開校 (14) : 青少年育成市民運動, 「三宮青少年センター管理運営等 (72) : 市民大学校の開設 (7) : 神戸文化ホール運営 (289) : 勤労会館, 兵庫勤労市民センター, 新長田勤労市民センター, 六甲道勤労市民センター, 須磨結婚式場等運営費 (458) : 総合福祉センター運営 (130) : 見本市展示会等開催参加 (4) : 海外日本市等(リガ神戸友好展, 五大都市海外展等) (13) : 観光客受入誘致 (25) : みのりの祭典開催, 海づり公園運営 (60) : 建築文化賞 (2)

### 北九州市 (186) 「福祉, 文化」

労働会館, 勤労青少年ホーム, 勤労婦人センター等運営 (51) : 海外市場開拓及び見本市事業, 中国展開催等 (44) : 市民余暇対策, 観光客誘致等 (91)

## 福岡市（461）

国際交流、友好親善促進（53）：青少年対策、地域活動推進等（55）：スポーツ振興、国際スポーツ交流等（78）：市民会館の運営等（164）：海外市場開拓事業（6）：観光客受入、観光客誘致行事等（105）

### 3 当面する文化行政への提案

市民の生活意識の変化に対応し、指定都市の文化行政はそれぞれの地域性を発揮していることがみられたが、さらに一貫性をもたせるために行政部内で横断的に文化行政についての総合調整をおこなう必要がある。ここでは、かつての経済開発にみせた有能な手法を文化開発にとりいれることである。このためには、地域社会についての正確な文化情報の調査の集積と公表があってこそ、その都市における文化行政の役割がうきぼりになり、総合判断できることだろう。その結果、行政があらゆる局面に文化的視点を投入することが可能となる。そして市民の文化形成にたいして、ひと、もの、かね、制度、便宜供与など有形無形の多様なてだてを施策に反映することになる。

ただ、ここで注意しなければならないことは、つぎのふたつの点である。そのひとつは、文化にたいする市民のかんがえかたである。つまり、芸術、芸能などの文化的教養ではなくて、広義の生活文化としてのはあくである。

ふたつめは、文化行政というと権力的な「文化の管理」とかんがえられがちである。それにたいして、行政は、市民の文化自生を大前提として行政がともに協力するにすぎないことに徹することが必要である。

このふたつの問題を監視するためには、市民参加による市民委員会方式をとるとよい。この委員会活動をつうじて、市民のかね、ひま、ちからをひきだして、どこまでも市民を主体とする方法をあみださなければならない。

行政は市民への奉仕であるのだから、文化自生のてだてをサービスすることである。このようなサービス行政には、つぎのことがあらかじめ準備されなければならないだろう。

- (1) その都市の文化形成の過程、文化土壤の分析などをつうじて、都市文化の特質をさぐり底流をあきらかにすること。

- (2) 文化行政推進のための多面的な情報の収集とその管理や利用の促進をはかるよう文化情報サービスのシステムをたてること。
- (3) 各地域に一定水準の文化施設が確保されるよう、その運用配置のマスター プランをたてること。
- (4) 全市的な文化施設相互間のネットワークをつくり有機的連関と施設間の空白をうめるシステムをたてること。
- (5) イベントやデザインの質と密度をたかめる施策の推進と、これを演出し、しかける能力のある市民の発掘、育成につとめること。
- (6) 文化行政全般について、市民参加方式によるチェックシステムをつくること。
- (7) 潜在化している市民の文化的ニーズを顕在化するための、文化モデルをつくって市民にみせること。
- (8) 文化行政の独立的実施のための組織、財政などの行財政制度を確立すること。
- (9) 文化行政担当者および専門職員の緊急養成と増員といったひとづくり計画をたてること（理性ばかりでなく感性も充分そなえた健全な精神の持主を中心）。

以上のような事項を準備ののち、まず実施されるべきあたらしい文化行政として、さしあたりつぎのような事務内容がかんがえられる。

#### 1) 都市美化市民運動の推進

日本の都市は、先進国の中できただない品格のないまちと酷評されている。これは市民の内面的なものにまで影響をあたえるであろうから、市民のなかからほうはいとして、都市美化について、その景観、風致などのありかたの議論が発生する市民運動を行政が助長していくことがのぞまれる。

とくに、市民、企業、行政三者が協力しあいながら、文化行政最大のめだま商品である都市美化を長期にわたって根気よく実施すべきであろう。とりわけ、公と私の空間の接点についての都市美化は、三者の協力がもとめられるものであり、ここに重点をおきたい。

## 2) 文化開発基金制度の創設

文化行政の財源として、市民、企業、行政三者がそれぞれ基金をだしあつたものをつくり、都市美化市民運動を助成する原資としていくべきであろう。文化開発とは、このような熱心な市民参加と善意あふれる基金があつてこそはじめて実現が可能となる。

## 3) 都市観光対策の積極化

ひとびとは都市観光に文化的魅力をもとめいでかけるのであるから、経済効率の面からのみで観光対策をかんがえてはならない。市民が自分のまちをほこることのできるものとして、内外のひとびとに、その特質をみせるようにならないといけない。そこでは、ゆたかな市民生活がみられ、うつくしいまちなみのなかで、音楽があり、おいしい料理があり、たのしいパーティに参加できるなどの都市観光施策を企画し、もっと文化的ふんいきづくりといった演出とそれをあじわわせるしかけをかんがえるべきであろう。

一方、高級ホテルもよいが、ヨーロッパでみられる一種の民宿一ペンションが善意ある市民から提供されてもよいのではなかろうか。これをつうじて市民の生活がみられ、さらに理解されることが大切である。

## 4) 積極的な文化交流の実施

現代世界は文化のみせあいであり、かねもうけに文化は関係ないとかんがえるようでは、経済交流すら不可能である。このため、国内外の都市の若いひとびとをうけいれ、交換しあうことや、都市内にすむ異文化のひとびととの積極的な文化交流などを実施して、異文化を認識し理解していくべきであろう。そして、その都市の文化が理解されることにより、たがいに生活のちえやくふうが交換され、経済交流につながっていく。

## 5) 文化事業団の創設

既存の事業団は文化施設を管理するためにつくられている。これにたいし大規模文化施設はそれなりの管理組織をもって独立しているので、事業団は小さな文化施設群をとりまとめ、大規模施設との文化的ネットワークをつくるべきであろう。さらに、施設間の空白をうめながらイベントやデザインを

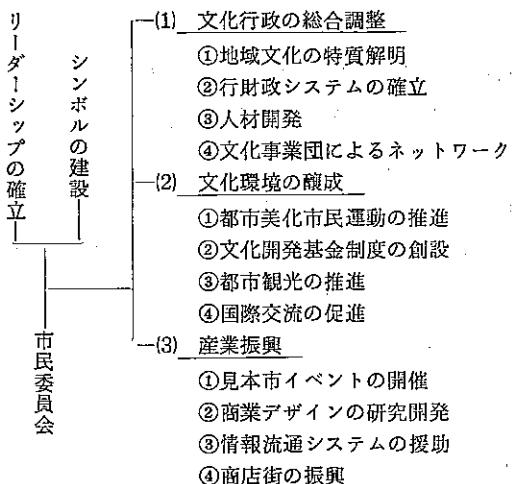
演出していくべきであろう。一方では、市民の文化的象徴となるべきシンボルを長期にわたってつくっていく構想されるべきである。たとえば、かつては城であったが、いまでは、非日常的な大文化殿堂ではなかろうか。

#### 6) 都市型産業振興のための見本市の開催と商店街振興

見本市は文化イベントとして地元産業界に活力をあたえるものである。それと同時に、見本市というイベントとデザインによる空間演出が市民にたいして、生活のちえや美意識の創造といった副次的效果をもたらす。当然イベントはその都市独自の文化的なものを実施しないと、各都市の見本市はたんなる規模の大小のきそいあいとなつてむいみなこととなる。その都市にでかけないとみられないもの、テレビでみるだけではつまらないもので、なまのふんいきにふれることのよろこびがえられるものなどがしきられていなければいけない。いわゆるその都市のセールスポイントをデザインし、イベントとして演出することであり、あそばせながら商売をおこなうことでもある。

都市とはまさに商業的なものであるから、モノの流通を確保するとともに、商業の流通にも力をいれ、活力あるまちにしなければならない。商業振興である。以上をとりまとめたものが表一4である。

表一4 文化行政の体系例



## おわりに

文化行政とは「こころのかて」を供給するというまことにセンチメンタルなものであると批判されやすい。人間の顔をした行政の立場からみれば、このセンチメンタルなものがあるからこそ、人間らしさが感じられ、あたたかいこころのかよった質の行政となるのではなかろうか。ある意味では、功利性、合理性をのりこえたロマンの実現といえよう。

ところが、行政は本来技術論が主体で、その内容として、哲学、手法、制度をもつ。この哲学—思想—かんがえかたをあまりにも前面におしだすと、市民はおしつけとうけとる。ところが、革新都市のようにイデオロギーを明確にすると、かなりマトをしばった効果的な行政が実施できる。そのいみでは、横浜市の文化行政の運営面は参考となる。哲学が明確にされないところでは、感覚論やムードが先行し、価値判断はそのあとからついていくかたちをとる。したがって、このような都市では、手法とか制度の企画が熱心で、行財政制度のありかたがすぐれている。

ところが、広義の文化行政を実施しようとすると「文化」を強力に前面にかかげないと推進しにくいものである。これはムードだけでは、あたらしい行政として定着しないし、そのうえ、職員すら理解しえない不発弾におわってしまう。

そうすると、行政に文化をといったロマンがはいりこむよちがあるのだろうかという疑問がでてくる。行政とはもともと文化行為そのものであるのに、わが国ではわけてかんがえられている。文化行政とは、文化の行政化ではなくて文化的視点から行政をおこなうにすぎない。

今までの行政は、主として量を中心として計数などで結果をキチンと把握できるものであった。あたらしい文化行政は、個々の質にかかわるものであるから、大小とか、強弱とか、比率とか、その他だれにでもわかりやすい量的なものでは判断の基準とはならない。それはあくまでも「人間らしさ」「いきざま」の追及で、まさに、生活の質の向上にかかわる問題であるため、マスとして論ずるにはひとくふうを要する。

そこで、日本経済新聞（昭和52年9月25日付）から、文化行政の一部を参考のため再録してみよう。

一文化行政は、その範囲や対象が多様で、しかも「行政効果の測定が困難なため財政当局の理解が得にくい」（名古屋市浅井岬一助役）点があげられる。自治体トップの積極的なりーダーシップがなければ予算確保が難しい。行政がどこまで踏み込むべきかは難しい問題だ。しかし、京都、奈良に千年の生命を保っている歴史的建築物に比べ、戦後建てられた公共施設で百年、二百年の保存に耐え得るものがあるかを問い合わせてみると、文化なき経済繁栄のむなしさをだれしも感ずるであろう。使い捨て文化の時代は去った。フローからストックの時代、せめて都市づくりや公共施設の建設に当たっては経済効果だけではなく、文化的視点からの検討を真剣に考えるべき時であろう。――

このように都市行政は、ゆたかさのストックをめざして施策がおこなわれるべきときにきているとがんがえる。それは、トップが強力なリーダーシップを発揮するかどうかにかかっている。

くりかえしのべるように、この不況の時代にこそ、文化行政は緊急の要務である。なぜなら、人間らしい心のゆたかな生活、まさに文化的な生活をしたいという市民のつよい希望にこたえなければならないからである。

そのいみから、各都市の商店街（店舗の集団であるところのいわゆるショッピングセンター）がはたす文化創造の役割とその手法をみならうべきであろう。そのためには、市民大衆が文化参加のできるひろばとして商店街をとらえなおしてみる必要がある。（なお、このことについては「都市政策」第10号で神戸地下街株式会社常務取締役・森本泰好氏が、生活を売るあすの商店街と題し「商店街は都市型文化創造の場」であると、すでにのべておられるので参照されたい。）

現在、日本の都市のなかで、市民大衆が自発的につどい、自己主張し、個性をきそい、あたらしい流行をみせあったり、自己を再発見したりするいわゆる文化情報交換の場は、商店街というひろばが主要な役割をはたしている。そのうえ、商店街のもつエネルギーッシュな商業文化が、さまざまなイベントやデザ

インをつうじて、そこにつどうひとびとに、つねにあたらしい文化情報をおくりづけ、それぞれの商店は、サービスをきそいあっている。その結果、まちに活気をみなぎらせ、このひろばに参加した市民に、たのしさやいきがいなどをあたえている。そして、ひろばでえた情報を生活の質の向上に市民はやくだてている。ここに、現代都市の秩序の形式のひとつである非連続の連續性を見る。

このように、都市の現代文化は、商店街というひろばからつくりだされるとあってよい。これは、あたかもヨーロッパの都市がひろばを中心に発達したように、日本の都市民がみつけたひろばは、まさに商店街である。このためにも商店街側に文化創造の責任の重大さの自覚がもとめられる。

行政の担当者は、住居、職場につぐ第三の生活の場（前掲「森本論文」）として、都市の文化がつくりだされるひろばを調査研究し、他山の石とすべきであろう。

ちなみに、昨今のカラオケブームをみると、大衆の文化参加のすさまじさを感じる。あたかも地下水が自噴するかのように、スナックというひろばのなかで爆発的な人気をひきおこし、マイクのうばいあいから殺人事件まで発生しているという社会現象は、文化行政のてぬるさにたいする市民の一種のやゆないし警告とみたい。

#### 参考文献

日下公人「新文化産業論」（週刊東洋経済52. 11. 19号）

# 伝統文化と都市行政

山添敏文

(京都市史編さん所)

## 1 京都市の都市特徴

京の夏、都大路をいろいろと祇園祭山鉾の巡行。29基の山鉾が、29各町の人々の力によって、豪華けんらんたる錦絵巻を整然とくりひろげる。この祇園祭をつぶさにみつめていくと、歴史と現代の複雑にからみあった京都の都市特徴が自ずから明らかになってくる。

現代の京都にあっても、祇園祭は7月のはじめから終りまでの1ヶ月間にわたって催される。山鉾巡行は、そのハイライトとしての一コマである。祇園祭の担い手は、山鉾巡行関係だけをとっても15,000人には達するといわれている。費用にしても山鉾巡行だけで、5,000万円をこえる。しかし、人手にしても、費用にしても、祇園祭全体で直接、間接にかかわるものと含めれば、一体人手にして延べ何万人、何十万人になるものか、費用にして何億円になるものかおよそ見当がつかない。それだけの祭が、京都市の中心街で、千年の歴史をもって、そこに住む人々によって続けられてきているのである。

さらに、祇園祭山鉾連合会を中心とし、各町内単位につくられている保存会などの世話役の人々は、1年を通じてその活動にあたっている。そこには、千年を超える伝統の流れと、歴史的に形成されてきた“自治”的精神が受けつがれており、これが現代都市のもたらす障害を克服し、未来にむかってなお生き続けようとする祇園祭のエネルギーとなっている。

現代都市における都市機能の視点からすれば、祇園祭山鉾の巡行は、まさしく“無法の車”が押し通るという様であろう。なぜこうしたことが可能なのか、そこに千年にわたる伝統の重みをみないわけにはいかない。こうした伝統に支えられた民俗文化は、京都にあっては無数に存在している。

ここで京都の都市特徴をまずみておきたい。ソフトな伝統文化だけではなく

いわばハードな、物的な歴史・文化遺産の無数に存在する現代都市京都を。

『京都の歴史』（京都市編）第10巻の別添地図「京都の歴史遺産」を拡げてみると、京都市の市街地の中央部は、南北約5.2キロメートル、東西約4.5キロメートルの平安京跡でおおわれている。地図の左下方、すなわち南西部には、これもまたほぼ同規模の長岡京跡が長岡京市にまたがってかぶせられている。

さらに、南部に開け、西、北、東の三方を山で囲まれた京都盆地の山際を中心的に、特に市街地の東部、北西部にきわめて多くの遺跡や史跡、国宝や重要文化財が記されている。遺跡や史跡、名勝で400件を超え、国宝や重要文化財で1,700件を数えている。

地図の上では、現代都市京都の上に歴史遺産がかぶせられているが、事実からすれば、古代からの歴史遺産の上に、人口140万人にのぼる現代都市京都が形成されているのである。このように京都市の都市特徴は、歴史と現代との共存にあるといえる。

そのために、京都では、他の大都市とは異なった行政課題を多くの分野でもつことになる。それは、文化面にとどまらず、都市再開発や保存、交通問題、公害や住宅問題などあらゆる“物的”な施策にかかるものから、市民に内在する精神的な分野にまで及んでいる。

いわゆる碁盤目状の都市構造にしても、自動車時代の到来にあっては、それは都市としての最大の欠陥であると考えられた時期もあったが、この碁盤目状の都市構造こそが、“町衆”にみる京都の長い自治的伝統としての町組の遺産なのである。従って、この碁盤目状の都市構造は、明日の京都を考えるなかで再び評価されるに至ると思われる。

また産業の面においても、歴史的伝統はその主軸をなしている。一口にいって、京都の産業は、歴史的・文化的産業であるといえる。機械金属工業であってもそうした伝統の上に成立している。

西陣織や京友禅、清水焼をはじめ、仏具や扇子、漆器、京人形等々極めて多くの“伝統産業”が存在しているが、これら伝統産業の比重は、今日なおかなりの高さにある。昭和50年工業統計調査によれば、市内工業事業所数17,360、

従業員数156,274、年間出荷額1兆4,243億円であるが、これに対する伝統産業は、事業所数で66パーセント、従業員数で36パーセント、出荷額で30パーセントを占めている。そしてこの伝統産業は、衣装や工芸品、伝統建築、茶道具等を通して、伝統文化と深くかかわり、それを支えているのである。

さらにまた京都の特徴は、自然景観に恵まれていることであろう。山の緑と他の大都市では考えられないような今日なお透明な鴨川の流れが市街地を縦貫しており、これらの自然景観・環境と、歴史遺産、民俗遺産とがうまく支えあって存続してきている。

このように京都市は、歴史的に形成されてきた都市であると同時に現代都市であり、伝統的文化につつまれた都市であると同時に工業都市であり、また商業都市でもあり、国際的な観光都市でもある。こうした京都の都市特徴を考えると、伝統文化は、産業や都市計画や福祉といった個々の分野別の単なる一分野として把えるべきではなく、京都の都市と市民生活、都市行政のすべてにかかわる根幹の問題として把えられなければならないといえる。千百有余年にわたって都であり続けた京都の現代から明日への課題は、その歴史と離れてはありえないといえよう。

## 2 京都市の文化行政

京都市には、市長部局に「文化観光局」が昭和40年以来設置されている。それ以前には文化と観光の両局がおかれていた。

文化行政はいうまでもなく教育委員会の事務に属しているが、京都市の場合は、地方自治法第180条の7に基づく補助執行としてこれを行っている。

同局における文化関係課としては、文化課、文化財保護課、観光課があり、それに加えて京都会館や美術館の施設、市立芸術大学（美術学部、音楽学部）、さらに財団法人京都市埋蔵文化財研究所、財団法人京都市文化観光資源保護財団が設置されている。同局以外では、経済局に伝統産業課及び伝統産業会館が都市計画局に風致課（古都保存係、景観係）が、総務局に市史編さん所が設けられている。このように組織や施設にも京都の特徴が現われているが、その基

調には、長い間、「国際文化観光都市」への指向性があったといえる。

大都市とはいえる、多くの社寺、文化財、遺跡をかかえて経済力の弱い京都の戦後復興にあって、世界の観光都市として再建していくという考え方は早くからあったが、昭和25年憲法第95条に基づく特別法として住民投票によって「京都国際文化観光都市建設法」が制定された。この特別法は必ずしも実効を上げ得たものではなかったが、そうした気運の上で、昭和40年頃までの京都の文化観光行政が進められてきたといえる。

当時の議論として、京都は産業で生きるべきか、観光によって生きていくべきかという“産業か観光か”的議論、あるいは産業・観光“車の両輪論”などがあったが、今日ではそうした考え方自体に限界があり、あえていえば、“文化か観光か”といった議論が必要となってきているように思われる。

それはともかく、昭和30年から財政再建団体に陥入する京都市として、必要な文化観光施策に対する財源の確保できないなかで、社寺の強い反対を受けながら、文化観光財鑑賞者に対する法定外普通税を二次にわたって設定することになった。第1次は、文化観光施設税として昭和31年10月から39年9月まで、第2次は文化保護特別税として39年9月から44年8月まで、税収総額は、両税合せて13億6千万円余であった。この財源をもとに、これと同額の一般財源13億6千万円余を充当することによって、国際文化観光会館（現在の京都会館）の建設をはじめ、昭和31年から44年までの14年間にわたる文化財保護や伝統行事・芸能の保存助成、観光道路の整備、観光便所の設置など文化観光財の保護や環境整備を中心とした事業を行ってきたのである。

こうした観光社寺の拝観料に上乗せする形での特別税の方式は、観光社寺との間における再度の延長はしないとの約束によって、昭和44年でもっておわるのであるが、以後の文化財保護をはじめとする伝統行事や芸能の保存助成に要する財源をどう求めるかは極めて深刻な問題であった。

ここで問題は、京都という都市あるいは京都の文化遺産の全国レベルにおける位置というものにかかわってくる。

京都の歴史は一地方史である以上に日本の歴史の中心地であり、ここに集積

した文化と歴史遺産はまさしく国民的な資産である。それだけに、一都市の努力だけでこれらが保存継承されうるものではなく、その保存継承もまた国民的な、国家的な課題とされなければならない。こうした視点から、ポスト特別税の対策として、京都版ナショナルトラストともいるべき財団を設立し、全国民的範囲から寄付金を受け、その基金運用によって文化遺産の保存継承をはかることになった。財団の名称は、財団法人京都市文化観光資源保護財団。設立は昭和44年12月1日。当初の募金目標10億円については今日それを超え、それを基金とした運用財産は、52年度で8千万円を超えるに至っている。

同財団による具体的な助成事業は、祇園祭や大文字、時代祭、葵祭の四大行事の保存執行助成、未指定文化財の修理助成、伝統行事・芸能保存執行助成、文化観光資源・景観保持助成などである。

行政による文化財保護事業としては、指定文化財の保護事業に対する助成や四大行事の保存執行に対する助成をはじめ、埋蔵文化財の発掘調査・指導、さらには伝統行事・芸能団体など諸団体の育成指導等多方面に及んでいるが、いずれも今日多くの問題を抱えているといわざるを得ない。

### 3 都市問題と伝統文化

歴史や伝統文化に対する関心は今日非常に高まっているが、また京都ブームといわれる状態も生れてきている。それには、国民生活の高度化による面と、高度成長経済のもたらした画一的、物量生活へのアンチ・テーゼとしての面とがあろう。しかし現実には、都市化の急進、都市問題の激化のなかで、文化財や文化遺産は著しい速度で破壊されてきており、まだまだ市民的・国民的関心がその現状に対する強い影響力をもつには至っていない。こうしたところに都市行政の今日的な課題と役割があるといえる。

都市問題というか都市（再）開発との関係で、まず問題となるのは土木建設工事による遺跡の破壊であろう。昭和52年8月に作成された京都市の遺跡台帳によれば、318件の遺跡が記載されている。市内どこを掘っても遺跡があるといわれるゆえんである。そのため、比較的公共事業や建設工事の少ない都市で

はあるが、埋蔵文化財の発掘件数は多い。51年度における発掘件数は、624件発掘費用は6億5千万円にのぼっている。これを全国との対比でみると、発掘件数で3,886件に対して16.1パーセント、費用で85億9千万円に対して7.6パーセントとなっている。

京都市内遺跡件数

古墳	99件	都城	跡	5件	
寺院	跡	52	城	跡	7
窯	跡	36	邸宅	跡	19
散布地	61	宮殿	跡	3	
経塚	17	その他		19	

(昭和52.8.1現在・京都市遺跡台帳から)  
実施することになった。そして各種学術研究団体の積極的な協力を得て調査と指導が行われてきたが、開発者の直接的利害にかかわるだけに行政指導は困難ななかで進められてきた。これを開発者側の立場からすれば、公共、民間を問わず、京都市域における開発行為にあっては、常に埋蔵文化財の“脅威”がつきまとうことになる。

こうした状態の下にあって、調査のあり方についても検討が行われ、これまでの受身の調査から、計画的・系統的調査への指向性をもって、安定的調査体制の整備確立をはかるため、それまであった学術団体の主要なものを統合して財団法人京都市埋蔵文化財研究所が、51年11月に設立された。年間予算は52年度で約4億円、研究職員は27名である。そして近く「考古資料館」の建設が予定されている。

都市(再)開発の進展は、歴史の古い、非戦災都市京都の古い民家をも急激に破壊し、古文書やその他歴史的な遺物を藏してきた土蔵類も年々壊すことになり、そのまま放置すれば、京都の民衆の歴史は、将来画かれることがむずかしくなることが予測された。こうした危機意識も手伝って、昭和40年に市史編さん所が設立され、「京都市民形成史」としての『京都の歴史』(全10巻)の編集がはじめられた。その最初の仕事は、市中からの史料採訪であり、もはや

このような埋蔵文化財の発掘は、昭和40年代を通して年々急増してきたため行政として遺跡破壊を防ぐための強力な指導体制を築く必要にせまられ、昭和45年に文化財保護課を設置し、市内における埋蔵文化財行政については京都市が窓口となって

再びは行い得ないであろうと思われる。徹底した各戸訪問による史料発掘が行われた。これをして“じゅうたん爆撃”と称された程であった。それらの史料はすべてマイクロフィルムに収められているが、その量は200万コマをこえている。その後の開発行為の急進展をみて、まさしく危機一発、最後の史料探訪のチャンスであったといえる。

従前、京都の歴史は王城の地の歴史として語られてきたが、京都の歴史は、王城の地である以上に、そこに住む住民の歴史であり、平安末期から室町時代にかけて、歴史上まれにみる“自治の姿”が浮び上がってくる。「京童」から「町衆」へと成長してくる過程である。王城として築かれた碁盤目状の平安京は、その碁盤目を逆転的に生かした「町衆」の町につくりかえられるのである。こうした住民の強固な自治とエネルギーに支えられて、王城の地は千年を超える歴史を保ち得たのであり、それだけに、京都の民衆の歴史は深く、その伝統的な文化にても自立性の高い「町衆」によって築かれ、そしてその伝統をくむ民衆——現在の市民によって継承されてきたのである。京都の伝統文化は、単なる王朝文化ではなく、それを吸収展開させた市民文化であるといえる。市中からの史料探訪は、これらの具体的姿を明らかにしてくれるものである。

また、すでに述べたように、京都には多数の民俗行事や芸能が存在している。文化観光資源保護財団の助成対象となっているものだけでも50を超えている。それらは、地域住民の歴史的な生活習俗を伝承しており、その芸能や行事の芸能的価値ばかりでなく、その地域の歴史文化的な把握や、地域のコミュニティ、そして明日のあり方を示すものとしてきわめて重要な意味をもっている。有形、無形の形で地域に継承してきたこの民俗行事や芸能は、京都が一貫した都市の歴史として今日に至っているために、かつての農村部のみにとどまらず、昔年からの都市部においても多く存在しているのを特徴としている。

しかし、こうした伝統的な民俗行事・芸能も、現代都市の宿命ともいえるコミュニティ破壊、居住者の拡散、新興団地の造成、昼間人口の減少、ビル化・法人化等々の問題によって、後継者難をはじめとする維持者層の減少にみまわれ

るなど、その保存継承は年々困難になってきている。

建造物や美術工芸品などの国宝・重要文化財に加えて史跡・名勝・天然記念物など、指定文化財はすでにみたように非常に多いが、未指定の重要な文化財も、それに何倍かして存在する。それらもまた、都市問題、都市公害のなかでその維持補修に苦しんでいる。行政においても未だそれらの実態を十分把握するには至っていない。しかし今日、具体的にみつめればみつめる程、京都における文化財、文化遺産、歴史遺産の保存継承について強い危機感を懷かないわけにはいかない。一体誰が、どのようにして守り、これを継承するのか。こうした点についての本質的な検討が望まれるのである。

#### 4 都市行政と伝統文化

祇園祭は、そのスケールや豪華さ、文化的価値の高さに限らず、伝統文化と現代との関係におけるあらゆる問題を提起してくれる。祇園祭山鉾を、現代の都市機能からみれば、まさしく“無法の車”として映るであろうとは先程ものべた。それは、伝統と現代との対決、調和の関係を端的に表現したかったからである。行政はその間にあって、どのような態度をとるべきなのであろうか。

また一方、文化は固定した、死した“形”としてではなく、現実にそれを支えている人間の問題として捉えられなければならないし、とくに民俗文化についてそのことは強く指摘されなければならない。人の生活の変化は民俗文化の形態を変え、ときに新しい民俗文化を創造する。しかし、人の生活の変化をそれ自体も、歴史的文化によって規定されるのでなければ、人はみな固有性をもたない浮き草とならざるを得ないであろう。伝統文化と現代との間にあって、行政といえどもこうした問題認識を深く持つことが要求される。

祇園祭山鉾が“無法”であるのは、現代法に基づく現代都市に支配されずに逆に、現代法を無視し、現代都市を一定の範囲で己れに従わしてきたからである。現代法を超えるもの、それが伝統の力であり、伝統にのみ許されることであろう。法は後にできた約束ごとであり、はじめから“無法の車”にはその効力が及ばないのである。

もちろん、都市の変化や観光の波とともに巡回路が変るなど幾多の変化はある。しかし、路面電車が走っていたときは、当初、その巡回中には架線が排除されたのであり、後には架線そのものが巡回の障害にならない形態に変えられる。また電柱にしても、長い間には通路に面した側面には電線がはられなくなる。道路を横切っている何らかの架線であっても、その前日には払われてしまう。といったように、当初は巡回時に、やがては巡回路は町並そのものが巡回に適合したものとしてつくられてしまうのである。しかもそれに要する経費は各架線等の所有者負担である。

交通信号機などもその例外ではなく、巡回の直前、警察の手によってすべて道路と併行の方向へ曲げられていく。その瞬間、現代の都市機能は麻痺するといえる。地方財政の悪化にみまわされて以来、こうした信号機等の移動を要する経費について、祭側に肩替りするべく府警からの要請があるようであるが、伝統を考えない現代的権利義務や負担行為によって、少しでも伝統の論理に崩れを生じるならば、祇園祭の“無法性”は一挙に崩れ去り、祇園祭に要する経費は天文学的数字となってかぶさり、山鉾巡回は不能となるであろうことは明らかである。行政的立場に立てばこそ、その“無法”性を擁護し、現代都市をこれに適合した形でつくり上げなければならない。そこに都市の個性が生れ、住む人々の個性、ひいては主体が形成されるのではないだろうか。

そして、そこで必要なことは、行政が伝統行事や芸能を執行するのではなくその主体は、あくまで執行当事者であるという認識であろう。伝統行事や芸能は、生きものとして生成、発展し、また新たな展開をみせるものである。それを担う主体的当事者に対して、行政は、支援し、障害的環境から当事者を守る立場に立つものといえよう。

次に行政それ自体の問題についても考えなければならないが、そこでは、伝統文化ないし文化財行政の貧困さと、都市レベルにおける文化行政の著しい制約を指摘せざるを得ない。

文化庁における伝統文化ないし文化財保護行政は、文化財擁護の高まりによってその位置を高めてきたとはいえ——それだけにといった方が適切かも知れ

ないが——一口にいって、規制あって裏付けなし、といつても過言ではない程、規制にともなう補助金等を含む実態的な助成に弱い。国家的、国民的な宝としての保護規制と、所有者自身にかかる保存修理、維持管理の負担との間における大きなギャップは、自治体レベルではなかなか埋めることのできない負担である。これが原因となって、文化財の荒廃や、無届開発行為などが生じることになるのであり、文化財保護行政が国家的事業として、抜本的に拡充されるべき必要性について強く指摘せざるを得ない。都市レベルにおける伝統文化に対する行政は、現行行財政制度の中ではほとんど存在しないといつてもよい。文化財保護法は——ほとんどの法律がそうであるように——府県単位を前提としており、各許認可や届出にあたっても、法に定められた経由・届出機関等は府県であり、市町村は必ずしも関係する必要のないしきみとなっている。地方交付税の算定基準をみても市町村行政としては考慮されていない現状にある。

そのため、文化財の保存管理の負担はその所有者にかかることになり、文化財は、その所有者によって文化財であるよりも収入を得るために“観光財”として活用されることになり、さらにその消耗度を激しくする結果をもたらす。民俗芸能にしても、その維持条件の困難ななかで衰微の一途をたどるのであり京都市の文化行政が少しこれが進んだところがあったとしても、こうした状況に対するささやかな努力でしかあり得ないといえる。

文化財や伝統文化に対する行政は、現在のところ府県や国に対する質量とも充実を望まねばならないといえる。

## 5 文化政策を求めて

精神性が薄れ、文化ならざる画一的生活指向が進む今日、文化の問題はあらゆる方面からその重要性を見直されつつある。そしてその文化は、世界的、普遍的なものである前に、自らの個性にかかわる固有の文化でなければならない。各地域に存在する伝統文化、とりわけ民俗文化が見つめ直されなければならない。

子ども祭の復活は各地域で起り、それは大人にとっても地域的連帯をもたら

している。

歴史的に形成された京都の中心街には、今なお地蔵盆が毎年町内を上げて行われている。文化は、高水準の美術工芸品や芸能などをのみいうのではなく、こうした裾野に生き続ける伝統によって支えられるものであろう。元来、文化と生活とはたらきとは一体であった。今そのことの意味を問い合わせなかで、地方自治における地域住民のあり方が浮び上がってくるのではないだろうか。

ともあれ、京都は、歴史と伝統的文化の上にその今日がある。現行行財政制度のいかなる限界があるにしても、この歴史と伝統文化に離れて明日の京都はあり得ないのである。京都人自身が、と同時に自治体京都市がこれまで以上にそのことに目覚めるとき、あらゆる分野への歴史からの参加の必要性にも気づくことになる。

考古資料館の構想は近く具体化することになった。歴史資料館の構想も遠からず具体化することが望まれている。また、他都市には例のない「伝統産業会館」も昭和51年10月に完成した。これも伝統文化のための施設と考えてよいであろう。

伝統的産業とハードな文化財、そしてソフトな伝統文化、これらが一体となり、その集積によって京都の伝統文化は形成されており、またその土壤の上に現代文化や現代的にユニークなクラフト、インテリア、デザインなどの産業も育っているのが京都の姿である。しかしながら、これまでの京都は、こうした実態を必ずしも詳細にわたって、また総合的・体系的に把握してはこなかったといえる。そのためには、これから京都は、その歴史的、伝統的文化を総合的に把握することによって、総合的・体系的な文化施策をつくり出さなければならないであろう。

明日の京都は、観光京都ではなく、歴史的文化都市でなければならない。その責務は、京都市民とともに京都市政は負わなければならないが、同時に、国政レベルにおいてこの京都をどう位置づけるのか、これはまた、都市間の問題としても、都市の個性を都市形成の重要な要素として考えるとき、東京の政治都市、大阪の経済都市、神戸の国際・情報都市に対して京都をどうとらえるか

の問題ともなってくるのである。

京都の伝統文化を維持、継承するには、国民的、国政レベルからのテコ入れは不可欠であろう。しかし重要なことは、そのことの以前に、京都レベルにおける主体的、積極的な試みがなければ、精神的な、ソフト面の伝統性は継承され得ないであろうことである。そしてその鍵の一つは、町衆の伝統ともいすべき自治の源流としての京都を、これから先いかにして血肉化し、発展させていくかにかかっているといえよう。京都版ナショナルトラストとしての京都市文化観光資源保護財団の、今後における事業の多角的拡充のいかんは、こうした京都の今後を左右するものといえようし、そこに展望を期待するところである。

#### 参考文献

京都市商工局編『京都の伝統産業』昭37. 3 林屋辰三郎著『町衆』昭39. 12

京都市編『京都の歴史』(全10巻) 昭43. 10～昭51. 10

西川幸治著『都市の思想』昭48. 8

米山俊直著『祇園祭』昭49. 6

祇園祭編纂委員会、祇園祭山鉢連合会編『祇園祭』昭51. 6

川嶋将生著『町衆のまち 京』昭51. 11

鎌田道隆著『京 花の田舎』昭52. 10

# 神戸市の文化行政

的場 邦彦・溝橋 戰夫  
(神戸市企画局企画課主査)

## はじめに

最近、地方公共団体の中で文化行政を新たな観点からとらえ直す必要があるのではないかという動きが出てきている。

この動きの背景は何か。

① 高度経済成長を進めてきた中で、自然破壊だけでなく、心の荒廃をまねいていることに対する反省、さらに市民が心のふれ合いとか生きがいなどを求め出している。

② 高学歴化と余暇の増大により、文化に対する需要が大きくなり、これに応じなければならなくなつた。すなわち文化環境の貧困は市民の不満を助長しており、文化活動の基礎づくりのため国及び地方公共団体が乗り出さざるを得なくなっている。

③ テレビ・ラジオ・新聞その他情報媒体の発達は、常に文化的刺激を市民に与えるようになっている。

以上のような背景のもとで文化行政は変化しつつある。従来は、伝統的なモノを保存し保護するという文化財保護や伝統芸能保存が中心であったが、次第にヒトを対象とした芸術文化の振興（専門家中心）に力を入れるようになってきた。そして最近は、一般市民を対象とした市民文化行政が盛んになってきている。具体的には、青少年の文化活動の推進、勤労者の憩いの場の提供、婦人に対する施設、老人の生きがい対策、マイナスの文化としての都市病理をなくす努力等が行われている。今後は、なお一層市民の生活の豊かさを目指して、新しい文化行政を模索していかなければならないであろう。

神戸市は、早くから市政の柱の一つとして、文化都市づくりを取り上げ、文

化的視点に立った行政を行う努力を始めている。神戸市の文化行政を考える場合、まず、頭に置いておかなければならぬのは、神戸の文化がいかに息吹き、育っているかということである。神戸文化の特色は何かを十分認識した上で、望ましい文化行政のあり方を模索する必要がある。そこで、神戸文化の特色をさぐってみると、次の5つに要約することができよう。

- ① エキゾチックな雰囲気、② 寛容さ、③ 洗練された個性（ファンクション性）、④ 先取性、⑤ 明るさ・美的要素。

これらの特色を生かした文化行政を、過去に行ってきたか、また、現在、実施しているか、さらに将来、どう進めるか……。

本小論は、これらの観点から神戸市の文化行政について記したものである。

## 1 神戸市の文化行政の歩み

昭和35年頃から経済成長率は急速に高まり、戦後は終ったと言われるようになり、経済至上主義的な考え方方が、40年代に入り最高潮に達する。そういう背景の中で、40年代前半には、文化行政として、まだ目立ったものはなく、社会教育行政の色が前面に出ていた。生産第一主義的風潮が強まり、市民の生活は後方に追いやられる傾向が現われ、神戸市としては、何らかの手を打たなければならなくなってしまった。

まず、市民生活局を昭和45年に新設し、市民生活重視の施策を打ち出した。続いて、昭和47年に教育委員会の中に、学校開放を強力に推進する所管を新設するとともに、文化課が設置された。昭和48年には、市政の3本柱（環境都市づくり、福祉都市づくり、文化都市づくり）が打ち出され、文化行政の重要性が認識されるに至る。具体的には、この年、余暇時代に対処し、市民の余暇活用と市民の文化醸成のための施策、コミュニティ育成のための施策等新しい行政の推進を図るとともに、勤労市民センター、神戸文化ホールなどの新設がなされた。また、同年、学識経験者、文化人で構成する市政専門委員会が「市民文化の創造」について提案をし、ファンクション都市づくりの施策として市民大学、ファンクションフェア等も始められた。

以上のように、昭和40年代後半には高度成長のゆがみ是正の施策が充実し、かなりの成果を上げたのである。しかし、昭和48年10月からの石油ショック以降、減速経済時代に入り、発想の転換が迫られてきた。市民は、より豊かな、より美しい生活を求めるようになり、次第に多様化の方向に向かい始め、昭和51年に策定された新・総合基本計画は、この時代の変化を踏まえて“モノ”から“ココロ”の行政への転換を強調している。そんな中で真の福祉とは何か、アメニティの導入などが言われ出した。

この変化を認識し、神戸市は、昭和49年以降、生活文化を重視しながら新たな発想のもとに、各種の対策を講じてきているところである。なお、昭和40年以降の主な文化行政関連施策は、表一1のとおりである。

表一1 昭和40年以降の文化行政関連施策

年 月	主な文化行政関連施策	年 月	主な文化行政関連施策
40・10	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「さんちかタウン」オープン</li> <li>○交通センタービル完成</li> <li>○中央体育館開館</li> <li>&lt;ミニスカート登場&gt;</li> </ul>	44・10	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市民健康宣言</li> <li>○総合福祉センター完成</li> <li>&lt;GNP資本主義国世界第2位 ・エコノミックアニマル&gt;</li> </ul>
41・6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○小学校の校庭開放を全市的に拡大</li> <li>&lt;日本の総人口1億人超える。&gt;</li> </ul>	45・3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市内出土の銅鐸を国宝とする。</li> </ul>
42・5	<ul style="list-style-type: none"> <li>○須磨離宮公園の開園</li> <li>○神戸開港 100祭開催</li> <li>○姉妹港提携（シアトル港、ロッテルダム港）</li> <li>&lt;ヒッピー、フーテン、原宿族&gt;</li> <li>&lt;公害対策基本法公布&gt;</li> </ul>	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>○さんプラザ落成</li> </ul>
43・9	<ul style="list-style-type: none"> <li>○婦人市政懇談会の開催</li> <li>○第1回神戸須磨離宮公園現代彫刻展開催</li> <li>&lt;東大紛争始まる（全国の大学紛争へつながる）&gt;</li> </ul>	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>○最後のみなどの祭開催</li> <li>○西神文化センター、舞子ビラオープン</li> <li>○廐画廊オープン</li> <li>○花時計賞発足</li> <li>&lt;日本万国博覧会開催（77カ国参加、6,421万人入場）&gt;</li> </ul>
44・5	<ul style="list-style-type: none"> <li>○リオ・デジャネイロ市と姉妹都市提携</li> </ul>	46・4	<ul style="list-style-type: none"> <li>○グリーン作戦スタート</li> </ul>
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>○神戸商工貿易センタービル・サンボーホール落成</li> </ul>	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>○第1回神戸まつり開催</li> </ul>
		8	<ul style="list-style-type: none"> <li>○こどもと老人のいこいの家初めて開所</li> </ul>
		10	<ul style="list-style-type: none"> <li>○はたちの船第1回出航</li> <li>&lt;沖縄返還協定調印&gt;</li> <li>&lt;環境庁発足（公害行政の一元化）&gt;</li> </ul>

47・4	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市民小ホールオープン</li> <li>○市長、国連人間環境会議に出席</li> <li>○クリーン作戦本部発足</li> <li>○新神戸大プールオープン、ファミリースポーツ大学開催</li> <li>○人間環境都市宣言</li> <li>○あじさい賞新設</li> <li>○市民音楽・美術練習場オープン</li> <li>○太陽と緑の道オープン</li> <li>&lt;パンダブーム&gt;</li> <li>&lt;第1回国連人間環境会議開催&gt;</li> </ul>	50・2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○観光タクシースタート</li> <li>○第1回市民演劇祭</li> <li>○ボランティア情報センターオープン</li> <li>○センター・プラザオープン</li> <li>○五色塚古墳の復元成る。</li> <li>○婦人問題懇話会スタート</li> <li>○シアトルの森開園</li> <li>○インフォメーションこうべオープン</li> <li>○第1回六甲全山縦走市民大会</li> <li>&lt;ニューファミリー&gt;</li> <li>&lt;国連主催の国際婦人年会議開催&gt;</li> <li>&lt;沖縄海洋博開催&gt;</li> </ul>
48・1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○アメリカで南蛮美術特別展開催</li> <li>○兵庫勤労市民センターオープン</li> <li>○垂水年金会館オープン</li> <li>○こうべ市民コンサート第1回開催</li> <li>○天津市と友好都市提携</li> <li>○余暇情報センターオープン</li> <li>○市政専門委員会で「市民文化の創造」提言</li> <li>○神戸市民芸術文化推進会議設立</li> <li>○第1回ファッション市民大学開講</li> <li>○神戸文化ホール完成</li> <li>○第1回神戸市文化賞</li> <li>○緑と彫刻の道完成</li> <li>○第1回ファッションフェア開催</li> <li>&lt;乱狂物価・オイルショック&gt;</li> </ul>	51・1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○文化財パトロール員制度発足</li> <li>○中華人民共和国展覧会開催</li> <li>○緑の町づくりに市民公園条例制定公布</li> <li>○海釣り公園全面オープン</li> <li>○民間企業の体育施設を市民に開放</li> <li>○グリーン神戸作戦で大臣表彰</li> <li>○「緑と花の市民協定」の第1号締結</li> <li>○新・神戸市総合基本計画完成</li> <li>&lt;カタログ・情報誌ブーム&gt;</li> </ul>
49・2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○丸山コミュニティセンター完成</li> <li>○第1回こうべ市民美術展開催</li> <li>○六甲道勤労市民センター完成</li> <li>○神戸・天津友好の船が出港</li> <li>○生活情報センターオープン</li> <li>○大歳山遺跡公園オープン</li> <li>○リガ市と姉妹都市提携成立</li> <li>○コミュニケーション相談コーナーオープン</li> <li>○サンこうべオープン</li> <li>○第1回兵庫県交響楽祭</li> <li>○北区民センターオープン</li> <li>○建築文化賞</li> <li>&lt;GNPは、前年比0.6%減で戦後初のマイナス成長&gt;</li> </ul>	52・2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市民トイレ誕生</li> <li>○博物館構想まとまる</li> <li>○クリーン作戦の一環として公共掲示板設置</li> <li>○新長田勤労市民センターオープン</li> <li>○神戸婦人大学開校</li> <li>○姉妹都市リガで神戸展開催</li> <li>○須磨水族館の「森の水槽」完成</li> <li>○シアトルに市民使節団</li> <li>○道路愛称懇話会発足</li> <li>○「水と森の回遊路」完成</li> <li>○米国で紅毛美術展開催</li> <li>○異人館「うろこの家」開放</li> <li>○神戸市都市景観審議会答申</li> <li>○旧トマス邸（風見鶏の館）重文指定</li> <li>&lt;国際収支の大幅黒字歓米から非難&gt;</li> </ul>

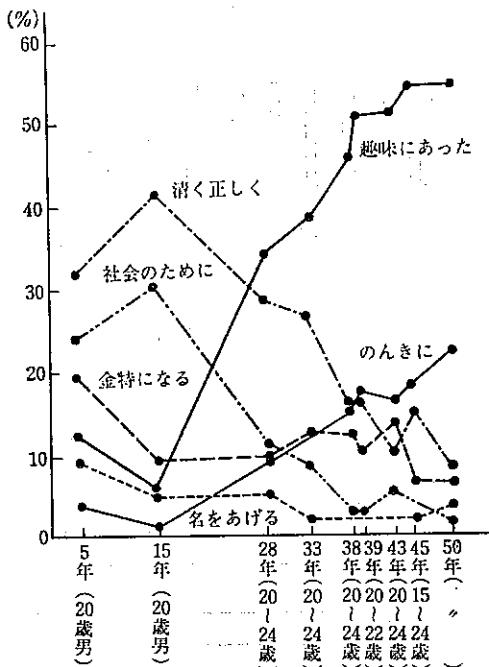
## 2 神戸市文化行政の現状と特色

40年代後半における公害を起点とした価値観の変化を、意識調査によって把握してみると、たとえば青年層の暮らし方の意識（図一）においては「趣味にあった」、「のんきに」が1, 2位を占め、図二の仕事と余暇に対する考え方においても「仕事余暇両立型」が高齢者層にも増大し、「仕事中心型」が減少している。さらに、図三の豊かさの選択においても「心の豊かさを求める」傾向が次第に強まっている。

神戸市は、このような価値観の多様化に対処し、前節にみた如く、文化行政施策を従来の文化財保護・芸術文化振興などの狭い枠から、徐々に拡大し、市民の活動、生活のレベルでの文化振興—市民文化・生活文化の振興、美しいまちづくり—ファッショングループづくりにまで拡げて來たといえよう。この当然の帰結として、文化行政担当部局もほとんどすべての局部にまたがることとなった。これら各担当部局は、婦人、青少年、老人、都市病理など対象毎に施策を実施しているが、文化行政の総合として、施策の体系化を試みるとすれば、図四のようになる。

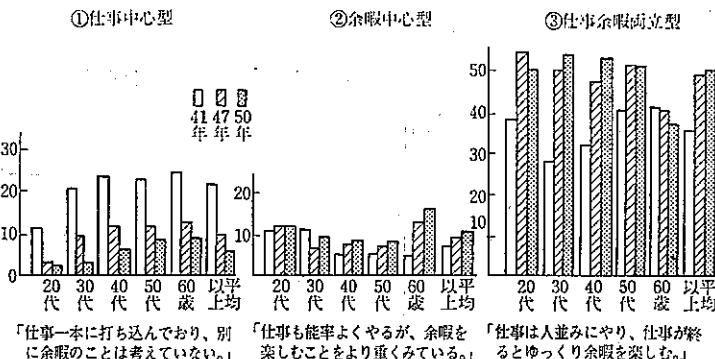
文化行政の基盤として、まず、生活環境整備を中心としたまちづくりが行われる必要がある。その上に各種の文化行政施策が縦割り的に実施される。これ

図一 青年層の暮らし方の意識



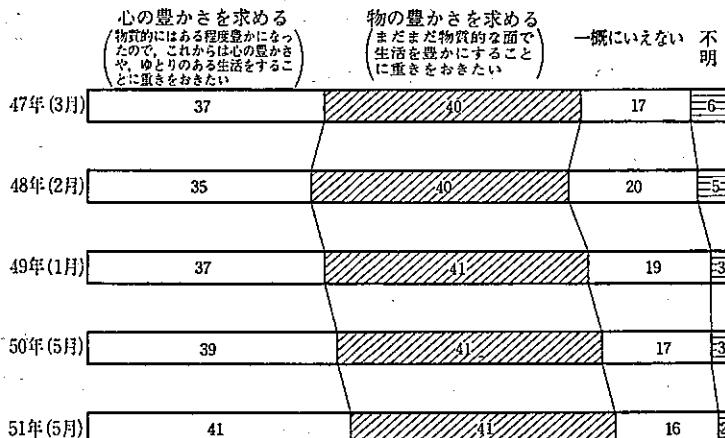
〔備考〕統計数理研究所「日本人の国民性」及び総理府青少年対策本部「青少年の連帯感などに関する調査」

図一2 仕事と余暇に対する考え方



(備考) 総理府「労働時間、余暇等に関する世論調査」(41年)、「週休2日制、余暇に関する世論調査」(47年)、「余暇に関する世論調査」(50年)による。

図一3 豊かさの選択



(備考) 総理府「国民生活に関する世論調査」

ら総合的施策は、まちづくりの一環でもある景観保全・創造をはじめ、文化財保護・活用、国際交流、芸術文化の振興、市民文化を中心とした生活文化の振興である。

さらに、これらの施策を、横断的に把握することも可能である。その1つは、各種文化施設の整備を中心とした「場の提供」事業であり、次に、これらの場の活用を中心とした「機会の提供」事業であり、最後に場・機会に関する「情報の提供」である。

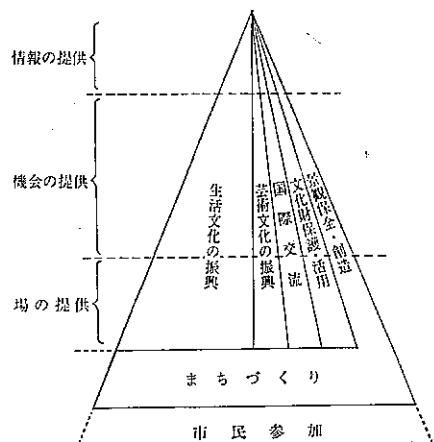
本市の文化行政を、この横断的把握に従い紹介すれば、表一2に示すとおりである。

まず、まちづくりとしては、研究学園都市建設（調査）、ポート・アイランド・インターナショナルスクウェアの建設、須磨養浜事業という大規模建設事業をはじめ、公園整備、みどりと彫刻の道設置、生活道路のカラー舗装、遊戯道路の設置といった多くの生活に密着した事業を実施している。また、クリーン・グリーン作戦、「光のまち神戸」運動の推進、市民が審査員となる建築文化賞の制定などを市民と市の共同作品として実施し、美しいまちづくりに大きな貢献を行っている。

次に、「場の提供」についてみると、生活文化の振興面では、1区1体育館・図書館・市民センターをはじめ、老人いこいの家・児童館の建設、学校開放の拡充、地域集会所（町丁単位）建設助成など地域活動施設の充実が図られている。また、都市公園、自然遊歩道を中心とした六甲山系ハイキングコース、太陽と緑の道、六甲山牧場、海づり公園等スポーツ・レクリエーション施設の整備が行われている。

芸術文化の振興では、本格的な市民の劇場として神戸文化ホールが48年に完成を見ており、既に内外の芸術紹介に活躍している。また、芸術文化の情報センターと各種の練習場を総合した芸術文化センターを建設すべく調査が進めら

図一4 神戸市文化施策の体系



表一2 類型別にみた神戸市の文化行政

場 の 提 供	<p>(生活文化の振興) 体育館・図書館・市民センター(1区1体育館・図書館・市民センター), 老人いこいの家, 児童館, 児童文化会館, 地域集会所建設助成, 学校開放, 新勤労会館, 婦人会館, 青少年会館, 総合スポーツセンター, 競技種目別施設, 六甲山系自然歩道, 太陽と緑の道, 水と森の回遊路, 山麓リボン道, 六甲山牧場, 海づり公園, 動物園, 植物園, 自然の家, 博物館建設調査, 港湾博物館</p> <p>(芸術文化の振興) 文化ホール, 音楽美術練習場, 芸術文化センター建設調査 (文化財の保護活用) 考古館, 南蛮美術館, 五色塚古墳, 大歳山遺跡, 民具・農具保存, 文化環境保存, 異人館保存</p> <p>(国際交流) 国際会議場, 国際展示場</p> <p>(景観保全・創造) 伝統的建造物群保存(まちなみ保存), 異人館活用</p> <p>(まちづくり) 公園整備, 須磨海岸養浜事業, みどりと彫刻の道, 戯戯道路整備, 生活道路カラー舗装, 神戸港カラー作戦, 研究学園都市建設, ポート・アイランド・インターナショナル・スクウェア建設</p>
機 会 の 提 供	<p>(生活文化の振興) 市民大学, 婦人大学, 老眼大学, コミュニティ大学, 市民センターでの各種教室, 市民音楽祭, 母親コーラス交歓会, 吹奏楽祭, 交響楽祭, 市民美術展, 老人美術展, 市民文芸集「ともづな」, 市民演劇場, 神戸まつり援助, 老人クラブ・子ども会運営助成, 市民マラソン, 六甲全山縦走市民大会, 老人スポーツ大会, 地域活動賞, 神戸文化ホール自主公演, 市民芸術劇場, 中学生のための能狂言鑑賞会</p> <p>(芸術文化の振興) こうべ芸文「文学選」, 美術展, 離宮公園現代彫刻展, いけばな展, 文化賞・文化奨励賞</p> <p>(文化財の保護活用) 指定文化財への援助, 民族芸能伝承団体助成, 文化財パトロール, 史跡説明板・標識の設置, 文化財めぐり</p> <p>(国際交流) 労働者国際交流, 婦人指導者海外派遣, 青少年リーダー海外派遣, 姉妹都市・姉妹港提携, 海外駐在員事務所, インポートフェア, シアトル交歓学生</p> <p>(景観保全・創造, まちづくり) グリーン作戦, クリーン作戦, 「光のまち」神戸運動, 都市景観計画調査, 建築文化賞, ファッション都市化対策</p>
情 報 の 提 供	<p>テレビ・ラジオ・新聞による行政広報, 広報紙「こうべ」・区民版(全戸)グラフこうべ, 勤労市民ニュース, 余暇ガイドブック, 市民便利帳, 神戸文化ホール催物案内, 市民センター教室案内, ハイキング用地図, 「こうべ芸文」, 文化団体名簿, インフォメーションコウベ, テレフォン・サービス, みどりの窓口, コミュニティ相談コーナー, ボランティア情報コーナー, 生活情報センター</p>

れている。

文化財保護のための施策としては、五色塚古墳、大歳山遺跡が復元され、公園として市民に開放されるとともに、多くの銅鐸を集めた考古館や南蛮美術館が存在する。

景観の保全・創造では、神戸のもつ都市の個性を代表する1つとして北野・山本地区の異人館を中心としたまちなみ保全のための調査研究を行うとともに、特色ある異人館の買収を進めている。

国際交流の面での施設づくりは、ポート・アイランドにおける国際会議場・展示場の建設事業があげられる。

文化行政における「場の提供」は、市民センター、公園など地域活動施設の整備を中心とし、市民の各層が活動しうる施設がかなり充実して来たといえる。また、スポーツ・レクリエーションの分野でも、海・山に囲まれた神戸の地形の特質を生かし、施設建設・整備が行われている。

これらは、文化行政における全くハードな面であるが、この充実こそが、行政が確実に実施しなければならない分野であり、文化行政の根幹といえよう。

文化施設整備に対応する施策は、施設の活用を中心とする「機会の提供」である。

「機会の提供」における各種施策は、まず生活文化振興では、地域活動振興のための学校開放運営・老人クラブ・子ども会などの援助や地域活動賞の制定、市民大学・婦人大学をはじめとする各種大学の開設や市民センター等での各種教室の開催など研修・啓発機会の提供、さらに発表の機会としての市民美術展、音楽祭、演劇祭、母親コーラス交歓会、老人美術展、市民文芸集「ともづな」の発行などがあげられる。スポーツ・レクリエーションの面では、市民の山六甲の全山縦走や老人スポーツ大会などが開催されている。また、神戸まつりを市民がつくる市民のまつりとして位置づけ、すべての市民が参加し、楽しむ機会として、支援を行っている。

芸術文化の振興面では、隔年に開かれ、好評を博している離宮公園での現代彫刻展をはじめ美術展の開催、こうべ芸文「文学選」の発行などの発表の機会

や、文化賞・文化奨励賞といった芸術文化の奨励の機会が設けられている。

文化財保護では、神戸市民の環境をまもる条例に規定する指定文化財への援助、民族芸能伝承団体への助成、文化財パトロール等の保護施策及び、市民への文化財保護の啓発事業として、史跡説明板・標識の設置、文化財めぐり事業が行われている。

国際交流活動は、神戸港という国際的港湾を持ち、早くから姉妹都市・姉妹港提携に関する事業（52年度はシアトル市との提携20周年記念事業等）が進められている。また、海外情報収集のための海外駐在員事務所の開設（3カ所）、労働界や婦人・青少年リーダーの海外派遣事業を実施している。また、貿易の町として、輸入品の商談・紹介の場であるインポートフェアも開催し、市民にも公開している。

場・機会の提供を縦割りの施策毎にみて来たが、場・機会が有効に市民に利用されるためには、十分な情報が市民に提供される必要がある。「情報の提供」としては、テレビ・ラジオ・新聞といったマス・メディアを通じての行政広報があげられる。しかしながらマス・メディアは、全市域的情報提供が中心となり、地域的情報に乏しい。この欠陥を埋めるために、広報紙「こうべ」は、全市版の他に、各区の編集する区民版を発行し、全市版と同様全戸に配布している。また、勤労市民ニュースなど市民層別の新聞発行も実施されている。さらに、市民生活に必要な情報集である市民便利帳や文化ホール等の催し物案内も多く発行されている。

市民からの直接の問い合わせに対応するため、インフォメーションコウベを開設するとともに、各種のテレフォンサービスも実施している。また、施設利用申込の簡素化のために、施設利用の総合窓口として、みどりの窓口を設けている。

この他、芸術家・団体の情報交換の役割を果すものとして、「こうべ芸文」及び文化団体名簿が発行されている。

以上、神戸市における文化行政を場・機会・情報提供の三分野についてみて来たが、まちづくりを基盤とするこれら施策は、常に、市民参加により、決

定、推進されねばならない。本市においては、区民会議を中心とし、各種の対話集会・懇談会、アンケート調査、市民提言など多くの機会が設けられ、政策決定をはじめ、各種施策の実践の過程においても、積極的な市民参加がみられる。

一方、これら施策の実施に係る経費負担については、文化行政が地方自治体の事務であるとする自治法2条の規定もあり、国の補助制度は欠落している。たとえば48年度建設の文化ホールの場合、建設費20億余円に対し、補助はわずか3千万円であった。また、自治体事務とする場合、基準財政需要額に算入されるべきであるが、その算入額は少ないといえる。

52年に「参加する文化活動」助成として、文化ホール自主公演「カルメン」および「ともづな」の発行に対して、補助200万円を受けたがこれは文化行政が単に地方自治体のみの責任ではないことを国が認識し、新たな文化行政の方向を模索しはじめていることを示すものといえよう。

## (2) 特 色

本市における文化行政の沿革・現状について検討を行ったが、その特色をなすものを掲げれば、以下のようにある。

第1に、40年代以降、学校開放を中心にコミュニティ施策が充実されるとともに、神戸まつり、六甲金山縦走などスポーツ・レクリエーション活動の活発化に伴う文化行政施策が次々に実施に移され、文化行政の重点が、市民文化・生活文化の振興に置かれるようになったことである。文化財保護、芸術文化振興といった従来の範囲に、ともすれば固定されがちな文化行政にあって、市民に根ざし、市民と一体となった施策の充実が図られていることは高く評価できよう。

第2に、文化行政を横断的にみると、施設に果す市の役割が非常に大きい、特徴的に表われているのは、生活文化振興とつながりの深い老人いこいの家・児童館建設、学校開放の拡充、地域集会所の建設助成など地域施設の充実である。他方、大規模文化施設としては、神戸文化ホールの意義が大きい。自主公演を中心に内外の高度に洗練された芸術文化の紹介に努めているとともに、市

内芸術家をはじめ市民に発表のための場を提供している。しかも、市民の日常生活に密着した地域施設と、大規模施設が車の両輪の如くに、相互に機能を補完、相乗し、市民文化向上に大きな役割を果しているといえる。

第3に、これら施策の発展を支えるものとして市民性があげられる。神戸文化の特色はいわば、神戸の市民性の特色でもある。六甲全山縦走は開放的で特定団体に固定することなく、いろいろな団体員が世話をし、市民のだれもが参加できる。また、婦人の自主的活動の中から神戸婦人文化協会が生れ、その先取性が窺える。業界団体においてもファッショント都市づくりに積極的な取組みがみられ、デザイン学校の卒業生によるグループづくりもみられる。

これらの市民性と行政施策がマッチして、現在の神戸市の文化行政は良循環の下に運営されているといって過言ではないであろう。

### 3 神戸市の文化行政の方向

経済第一主義の時代からこころの豊かさを重視する時代への流れの中で、量の行政から質の行政への転換が必要な今日、公害対策、廃棄物処理、緑化対策等の従来の施策に加え、積極的な市民生活の質の向上を図るための生活文化行政の充実が望まれていると思われる。

神戸市では、先に見たように特色ある文化行政を実施し、市民文化行政が充実してきているところである。今後は、より一層、神戸文化の特色を生かした文化行政を推進していくべきではなかろうか。ただ、文化行政には、自ずから限界がある。あくまでも、文化の花を咲かせるのは市民であるという認識が必要である。当分は、従来から実施されている「場の提供」「機会の提供」「情報の提供」の施策を充実させていく必要がある。また、これからは、市民の主体性を生かした組織づくり、リーダーの養成を行っていくべきであろう。現に、たとえば、六甲全縦市民の会、各市民センター、区民センターの同好会・友の会、ファッショント市民大学の卒業生の団体であるKFS等が、活発な動きを見せている。こうした組織やリーダーを育て、行政主導でなく、市民主体の文化活動を促進することで、神戸を文字どおり、理想的な市民文化都市にしていか

なければならない。将来、文化施設の運営については、日常的施設としての老人いこいの家、児童館、集会所等は、市民の自主運営にゆだねる方向が望ましい。又、区単位の施設等中規模な施設は、第3セクター又は民間にまかせることは考えられないか。そして大規模文化施設を市直営ということにすべきではなかろうか。

新・総合基本計画では、人間都市づくりの1つとして市民文化都市づくりを掲げている。市民文化都市は、市民がまちの歴史や風土を大切にし、手づくりの文化を伸ばし、国際交流の中で洗練された文化を生み出し、くらしの中に創造のよろこびをはぐくんでいくことのできる市民文化が育つまちとされている。これは、これまでのような伝統的な芸能や文化財の保護、芸術文化の振興という狭義の文化行政では済まないことを意味しており、今以上に、生活文化にかかわる文化行政を積極的に実施していかなければならないことを示している。「ファッショナブルな絵になるまちづくり」「地域の歴史と生活が息づくまちづくり」「巷に文化のただようまちづくり」を目指しているのである。

一方、市民の文化行政に対する意識はどうか。少し古いが、昭和51年11月に実施した「文化行政に関する市政モニター調査結果（「これから文化行政を考える」中間報告書より）」を見てみよう。まず「余暇時間を有効に使う活動によってどのようなことが特に求められると思うか」という質問に対し、「自分の心にゆとりが持て生きがいを感じる」が40%を占め、「地域社会の中で楽しい雰囲気を味わう」が20%を超えており<sup>(1)</sup>。この結果から市民は、自分自身の生きがいとともに地域の生活の豊かさを求めていることがわかる。次に「余暇時間で文化的な活動を使う際の障害は何か」という問に対し、「適当な施設・機会がない」という答が20%近くで、一番多く、次いで「施設・活動についての情報がない」が12%に達している。<sup>(2)</sup>このことは場の提供、機会の提供、情報の提供を強く希望している人が30%以上を占め、それ以外はほとんど、仕事、個人的理由が障害となっているということである。さらに「地域に欲しい文化施設は」という設問に対しては、「会合や文化サークル活動のできるところ」「地域の人人が出会いの場として集えるところ」というふれ合いの場を求めてい

る人が約60%を占めるという結果になっている。このことは、能動的に他の人と交りながら、何かをやりたいと考えている人が過半数を占めていることを物語っている。続いて、文化施設の管理運営への市民の協力姿勢については、過半数の人が「時間の許す限り協力する」と答えている。<sup>(3)</sup>このような市民の意識を文化行政にどう反映させるかということは、人間都市づくりにとって非常に重要なことである。今後は、引き続き市民の意識を知るための手立てを講じながら文化行政の行方を探っていかなければならない。

ところで、国は、これから文化行政をどのように考えているであろうか。ちなみに、「文化行政長期総合計画懇談会中間まとめ」（昭和51年10月28日）では、文化行政の役割を国民の創意と活動を刺激し、伸長することにあるとする。そして文化行政の方向として、①参加する文化活動、②地域の特性を生かした文化行政、③文化拠点の多極集中化、④国際文化交流の推進、⑤文化行政面からの積極的発言とその仕組みの整備等をあげている。

国は、従来、文化財保護、芸術文化の振興を主眼とする文化行政を実施してきたが、それだけでは済まなくなってきたといふことである。この国の動きより早く地方は、新しい時代に対処する必要があるといえよう。

なお、神戸の文化行政に対する各方面の意見を集約すると、次のような方向が求められているようである。

① 神戸は、都市美化に努力し甲斐のある町であるから、市民自身でまちなみを考え、創っていくような機会の提供や、支援体制としての文化行政が望まれる。すなわち、都市美化市民運動の推進である。

② 市内でつくられた特色のあるものを展示・販売したり、市民が創作したもの展示するとともに、各種のイベントの開催を、これまで以上に継続的に実施する必要があるのではないか。

③ デザイン・産業・生活文化・人間等の研究を行う機関の設置が望まれる。

④マイナスの文化としての都市病理の縮小を図ることも忘れてはならない。

⑤ 大都市は、情報センターそのものであるので、その機能の充実とともに、その中の核となるような世界に通用する大規模な文化施設の設置が望まれる。

⑥ 生活文化行政は、すでに各局で実施されているが、個々バラバラに施策が講じられている傾向がなきにしもあらず。そこで、総合的な観点に立った生活文化行政を行うための組織づくりが望まれる。

これらの意見を尊重しながら、生活文化の振興を図るため、商業の役割重視、デザインの開発、職能者育成、コウベブランドの育成等の産業へのテコ入れを行っていくべきである。又、市民の生活文化の適時適切な把握を行い、具体的な生活文化行政を今後、すすめていく必要があろう。

注

- (1) 本号 行政資料Ⅱ 『これからの文化行政を考える』参照
- (2) 同 上
- (3) 同 上
- (4) 同 上

自治立法権 】 (イギリス)

宮 崎 辰 雄

(神 戸 市 長)

1 条例制定権への認識

地方自治への認識、地方自治の運用にあって欧米諸国は、フランスは別にして、日本よりはるかに地方自治への信奉は厚く、また、地方自治体の裁量も大きいといわれてきた。

しかし、具体的な地方自治権を検討してみると、果して欧米の自治権がわが国の自治権より大きいと一概には断定できない。ことに、自治立法権としての条例制定権をみると、日本の条例制定権は非常に強力といえるのではないか。たとえばイギリスの地方条例(Bye-law)は、中央官庁の許可が必要である。また、アメリカにあっても、条例制定権は地方的なこと(purely local concern)に限られ、その地方的なことは交通・通信の発達によって次第に狭められつつある。さらに、西ドイツにあっては、日本に存在するような行政事務条例などは存在しない。

このように概観しただけでも、日本の条例制定権は非常に大きいといえる。条例制定につき中央省庁の認可が不要であるばかりでなく、「法律の範囲」という限定があるけれども、地方行政に関する行政事項はほとんど条例で制定できる。それのみでなく、近年では“上乗せ”，“横出し”といわれるよう法律の基準をこえて制定することさえ認められようとしている。さらに注目されるのは法律の根拠なしに公安条例とか広告条例とか土地保全条例のように、基本的人権とか所有権とかの制限もなしうることである。それはまさに地域的な法規範でなく、対象区域こそ地域に限定されているが、実質的には準法律、法律に類するものといえる。

それにもかかわらず欧米の地方自治体の方がより大きな条例制定権をもって

いるかのように思われているのは、アメリカのホーム・ルール (Home-rule) 運動や、イギリスにおける権限附与の特別立法制度などによって、半ば錯覚されているからではなかろうか。

たしかにアメリカのホーム・ルール運動によって、自治体に与えられたシティ・チャーター (City-Charter) の権限は大きい。しかし、それは地方自治体がその自主権によって決められる範囲、たとえば自己の組織、税率、起債、住民投票、職員の公選などについては州憲法による一定の制約と承認の下に自主決定権があるというだけであって、いいかえれば条例制定権の範囲は広いが、条例 (ordinance or bye-law) の効力、すなわち州法に対する、市条例の地位は法段階的視点からいえば厳しい劣位の状態に甘んじなければならない。それは地方自治体そのものが“州の創造物”といわれることからしても当然といえる。

この点、フィリップス (J. C. Phillips) が次のように述べているのはきわめて示唆的である。

「ホーム・ルールはいろいろなタイプのホーム・ルールの存在から実証されるより以上に、自治的権限をより広汎にもつと、しばしば解釈されるのが通例である。この言葉は、自らの憲章を草案し、改正すること、自分たちの固有の事柄を統制することができるという地方自治体（あるいは他の地方団体）の権限を意味する。したがってホーム・ルール制定の特権をもっとも広く権限拡張しても、地方内部の事項より以上の事項、あるいは州サイドの事柄を制定する自主権を決して付与していない。州法は最高の地方的重要性以外の活用の分野においては、地方団体のホーム・ルール憲章、あるいは条例に対して優越権をもちかつ適用されるのである。そして地方的な事項か一般的な事項（筆者注一 前者であれば charter or ordinance の制定事項で、後者であれば州法の制定事項）かということについて、いまだどのような方法でも、どの州にあっても満足な解決はえられていない。その上、ホーム・ルールは地方政府 (self-government) と同意語ではない。制定法上、かなり自由な地方政府としての特権を認めることができ、場合によっては認めてきたが、しかし、そのような権限あるいは特権はホーム・ルールとは違ひ、与えられたと同じように簡単に取り上げられるのである。もっとも真正のホーム・ルール憲章あるいは条例は、他方、厳密に地方的事柄については、州法と衝突しても<sup>(1)</sup>優越するのである。」

したがってアメリカの自治立法権は、地方的な事柄についてより大きな裁量

権を認めていこうとするホーム・ルールの精神と、州の立法府の優越的地位とか州法の拘束性をより強く認めていこうとする立場（通常 Dillon's ruleといわれる）との2つの側面から絞って考察しなければならないだろう。この点、日本の自治立法権は、自己の組織はほとんど自治法できめられ、ほとんど裁量の余地がないし、また、起債も完全認可制でその最高限をどうするかという自主権もないため、財政条例などを設けて議決することは不可能である。わずかに法定外普通税、超過課税などにあって課税自主権の発動を条例化することができる点においてのみ、アメリカのチャーター的色彩がのぞかれる面があるといえる。これに反して、条例そのものの効力は、先にもふれたように地方的事項に限られるといわれながらも、伝統的、権威的な法段階的構造をゆさぶることによって、実質的な効力はアメリカより上位にあるといえる一面があるのでなかろうか。

イギリスにおける地方特別法による権限の付与は、地方自治体サイドからみれば権能の新たなる確保であるが、国会からみればそれは統制の1つの手続なのである。地方団体は国会によって与えられる以外のいかなる権力も行使しないという原則、すなわち地方団体の権限のすべては国会の制定する法律によるという原則は、今日にあっても実質的に生きている。

地方団体の権能は、国会が自ら制定する一般法 (general acts)、また、要請する地方団体にのみに与えられる任意法 (adoptive acts)、特別の権能を獲得するための地方私法律 (local private acts)、そして、地方私法律の制定の手続と費用の不便と負担をはぶいた暫定命令 (provisional orders) などにもとづいてえられる。

しかし、イギリスにおける特別立法による権限の付与の制度は、まさに自治体への権限を与えるための方法であって、それによって自治体は大きな権限を獲得することができるが、自治立法権としての権限が拡大されたものでもなんでもない。

(1) J. C. Phillips Municipal Government and Administration in America 1960  
1 ed. p. 65~66

## 2 国会主権主義との関係

イギリスの地方条例 (Bye-law) は、地方議会が制定する法的規範として、きわめて重要な地位を占める。しかも、地方行政にかかわるすべての事項について、それが個別の法律の委任による施行条例であれ、独立の条例制定権にもとづく秩序条例であれ、広い範囲にわたる。

それは単に制定事項が広い範囲にわたるという現象的事項ではなく、規制行政が基本的には中央政府で画一的・集権的に行われるのではなく、原則として地方条例を介して行われる仕組みとなっていることを看過してはならない。近代国家にあっては、全国的統一的な規制による法秩序によって、はじめて権力国家・資本主義社会が成立するとされてきたが、イギリスにおける国会主義 (Sovereignty of Parliament) と法の支配 (Rule of Law) によって、独特の国家制度をつくってきたといえ、その具体的表れが条例だといえる。その背景は次のようにいわれている。<sup>(1)</sup>

「18世紀以後の英国での権力組織は完全に司法府の掌る所であり、中央政府の関与する所のものではないのである。それ故議会により制定される法律の実効性の国家的担保は司法府により行われる点に特色が存する。このことは大陸諸国に於ては公権力の現実の行使を伴う警察行政が司法行政と共に中央行政部の一部をなし、公権力が中央政府に集中している体系とは本質的に対立している。英國に於てはかかる司法による公権力の執行担保の確立によりレードリッヒの言うように『從来から存した英國の憲法のもつ公権力の分権化が強化されることになったのである。』そして1830年以後の英國の近代的行政はかかる大陸諸国の如く公権力を中央に集中する組織とは本質的に異なる体系を基礎としてその上に発展して行ったのである。これこそ正に英國の近代行政の全体を貫く大きな特質である。具体的にはこの特質がいかなる点に存するのであろうか。これは今日各地方団体が制定する条例 (Bye-law) にその具体的表現が見られる。いかなる行政もその正常な運営を確保する為め警察的取締りを必要とすることは言うまでもない。而してかかる規制は英國に於ては一般法によって規制されることなく、すべて地方団体の制定する条例に任されている。例えば飲食店、酒場の取締り、或は刑法上は処罰されないまでも、特に近代的都市に於ける多数の人の集団生活が必要とする一定の規律はすべて各地方団体がその条例に於て定めることが出来る。」

今日にあっても、このような基本的関係は遵守されているとはいながらも法律の整備とともにとなって条例の地位・役割の相対的低下は不可避である。それ

は条例が国会主権からその立法権の委任を受けて制定される法規範であることからみても当然の帰結といえる。そのことから、国会主権の下の地方団体のもつ条例制定権は、二次的立法 (subordinate law-making) 権であり、国会主権との関係で条例の特殊性は、次のようにいわれている。<sup>(2)</sup>

「この立法権は従属性 (subordination) から生れるあらゆる表徴をもっている。第一にこれらの団体は法律特にその団体を生んだ議会の制定法に従わねばならず、その制定法を変更することは出来ない。これは明かなことであり、強調する必要はない。第二に、それら団体を構成する法律（これはそれらの変更出来ない一線なのであるが）とその法律による権限内でこれらの団体が変更出来る条例(Bye-law)との間には非常に著しい差異が存する。……（これらの団体の）組織の基礎となる法律とこの法律の権限内で作成、変更の可能な条例との間には正確な区別が存するのである。これらの団体は憲法上の術語を使えば憲法制定権力ある集会 (Constituent Assembly) ではなくして、一定の限度内に於ける立法集団 (Legislative Assembly) である。そしてその制限はそれら団体の基礎法 (constitution) に依り定められている。第三に、裁判所はこれら条例の効力について、即ち立法団体 (Law-making Assembly) として団体が作成する法律 (law) の効力について宣告することが出来るし、又そうする義務を負うのである」と。

このような国会主権の下にあっては、地方団体の条例制定権は固有の自治権でなく、単に議会によって制定される個別の法律によって認められ、また、その範囲内においてのみ条例を制定することができるというセオリーが導きだされるのである。

イギリスの条例制定権の法文上の根拠は、地方団体法 (Local Government Act) にある。1972年法の235条は, for good rule and government, と for the prevention and suppression of nuisance のために、地方議会が条例制定の一般的権限を有することを規定している。

すなわち地方自治体の条例制定権は、個々の法律によって授権された委任立法的なものでなく、一般的権限として所有しているのである。しかもそれは内部規則的なものでなく、いわば“公共の福祉”というような、半ば慣用句的な for good rule and government と for the prevention and suppression of nuisance のために与えられていることは注目される。たとえその権限は小さくとも戦前の日本の地方自治体がもっていたような、内部処理的条例や法律施

行規則的条例と比較すると、質的により完全な自治立法権といえるのではなかろうか。

ただ条例そのものは準法律というような高い位置づけはなされていない。Bye-law の by はもともと「副次的」又は「第二義」的という意味をもっており補充的・従属性的な法といえよう。それはまた国の立法権との関係からもそういえるであろう。イギリスの近代的地方自治体は1835年の都市団体法によって成立したといえるが、地方団体の地位の大きさとか、行政環境もいちじるしく異なるために、地方法 (Local Act) を制定し、個々別々に付与する方法がとられた。

しかし、行政制度が近代化し、複雑化するにつれて、個別の地方法を制定することが、きわめて煩雑となった。そこで委任立法と地方条例という2つの方法によって、立法権の負担を軽減することにした。ことに地方団体に条例制定権を与えたのは、地方の実状に適合する法規範をつくるのは、地方議会に広汎な条例制定権を賦与することがふさわしいとされたからであろう。

地方自治体に条例制定権を与える方法は、当初は、公衆衛生法 (The Public Health Act) のような特別法によって与えられたが、それらはそれぞれ一定のその分野に限られた条例制定権であった。しかし、1882年の都市団体法や1888年の地方団体法は、先にみた for good rule and government のため、また、for the prevention and suppression of nuisance のための一般的権限を与えた。それは他の委任命令や従来の条例のように要件として法令の個々の授權やまた、委任を求めているのではなく、さらに、罰則すらも包括的に委任したという広汎なものである。この規定の仕方が今日の地方団体法 (Local Government Act) の原形をなしているといえる。たとえば罰則についてみると法第237条によつて20ポンドをこえない限度において罰金を課する権限が一般的に与えられている。もっとも、日本のように2カ年以下の禁固刑までという強力なものではない。

このようにみてくると、地方自治体の条例制定権はかなり広汎なもののようにあるが、今日にあっては次第に限定的なものへと変りつつあり、手続的にも

中央政府の統制は強まりつつある。すなわち地方自治体がもつ地方条例制定権は固有のものでないと次のようにいわれている。「共同団体が固有の権限——すなわち法律から離れて——その団体が設立された目的に関連したどのような事項についても規定する条例をつくる権限を有するという一つの原則がある。しかし、この原則は、地方団体に関する限り、現代にあっては何らかの意味をもつものであるかどうかは疑しい。いずれにしろ地方団体がコモンローの権限に依存していないことはたしかである。」<sup>(3)</sup>

このように地方自治体が固有の条例制定権をもつことをはっきりと否定することは、イギリスの地方権の強固な歴史的地盤からしてむつかしいが、現在の地方自治体をめぐる環境の変化、さらには、地方自治体関連法の整備とともにあって地方条例制定権について、より、限定的な見方が強まってきたのは否定できないのではないか。たとえば「地方団体は個人の行動をある程度規制する権限を必然的に保有するであろう。そして、長い間にわたって、地方団体は、限られた立法的権限が与えられ、それによって行政のなかの規制的行政を執行することができた。しかし、どのような地方団体にあっても、固有の立法権を見出すことはできない。この分野にあっては国会こそがその権限を独占的に享有しているのである。したがって、地方団体の立法的権限は従属性なものでなければならず、また、法律に由来しなければならない。すなわち国会のみがそのような立法的権限を委任することができる。」<sup>(4)</sup>といわれている。

前のクロス(C. A. Cross)の引用文よりもハート(W. O. Hart)の表現の方がはるかにはっきりと地方条例制定権に関する従属性と国会からの委任的権限であることを明記しているといえる。それはイギリスの国会至上主義の一つの表われであり、地方自治体が歴史的には固有の存在であり権限をもつものであり、その自主的行財政権は尊重されなければならないが、現行制度上の地方自治体は少なくとも法の産物であり、法律の厳しい適用の下に、すなわち、国会の立法権の裁量の下にあるという考えがかなりはっきりと定着しているといえる。

この点、ハーマン・ファイナー(Herman Finer)は、国会主権主義をさらに

はっきりと主張し、法の創造物であると、次のように述べている。「イギリスの制度の基本は、地方団体が定められた義務と権限を遂行するための王の特許状または法律によってつくられた法人または団体であるということである。地方団体はもし明確にある特権を与えられないならば、個人がコモンローあるいは法律によって与えられているより以上の権利をもつことはできない。…」<sup>(5)</sup>

このように国会の立法権の絶対的優越の下にある地方条例の地位は、相対的に低くならざるをえないが、地方条例は政令の如き法律の施行規則的なものと目されるのではない。やはり独立した地方団体の立法権にもとづく法的規範といえる。現在の条例の性格について判例は次のように述べている。

「われわれがここで考える条例は、なすべきこと、また、なすべきでないことを、それがまもられないならば何らかの制裁・罰則をもって命令する法的権限をもつ団体によって、一般大衆、または、一般大衆の一部に発せられる命令とみなされる。それは条例がなければ自分の思うままに行動し、また、行動しなかったといえるような行為について、条例の適用を受けるようになった人は必然的にその行動を制限される。さらに、その結果として、条例が有効であればその法的適用範囲にあっては法的強制力を有する。」<sup>(6)</sup>

しかし、このような条例の定義について、それは広すぎるという反論もある。なぜなら言葉の正確な意味からいうと、条例という中には、自治体の単独条例と法律によって授権された施行規則的な授権条例が含まれているからである。<sup>(7)</sup>だから上の判例のいう条例は地方団体の独自の条例にもっともよく該当するといえる。

(1) 綿貫芳源『英國地方制度論』67~68頁

(2) Dicey Introduction to the study of the law of the constitution in England 8th 1951 p. 91 (綿貫・前掲書272頁)

(3) C. A. Cross Principles of Local Government Law 5 ed. p. 94

(4) Sir William O. Hart Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration 9 ed. p. 229

(5) Hermen Finer English Local Government 4 ed. 1950 p.189

「地方団体は自らの制度を形成し、自らの機能の範囲、性格を決定する固有かつ独

立の権限を有しない。……地方行政団体の一般的権限は、彼ら自身の意思から独立して発生してくるものではなく、国会からその権限を引き出してくるのである。地方団体の構造、有権者、議会の大きさ、期間、区域、委員会の構成——これら基本的原則事項は自治体に命令、そしてあるときは法律によって設定された範囲内の許可として、地方団体に付与されるのである。結局、地方団体がなすべきこと、また、してもよいこと、支出すべきこと、支出してよいことなど、これら重要な事項は、国会の特別の許可にもとづくのである。……地方団体はその存在と機能するための権限を外部から獲得しているのである。」

(6) Finer op cit p. 189

(7) Kruse V. Johnson [1898] 2 Q. B. 91at p. 96

(8) Hart op cit p. 230

### 3 条例の認可

イギリスの地方条例にとって、特異なことは制定手続の一つとして、中央所管省の認可を要することである。1933年の地方行政法以前にあっては、いわゆる for “good rule and government” のための一般的独立条例は、政府の認可は必要であったが、同じ一般的独立条例であっても for “the prevention and suppression of nuisance” のための条例は、保健大臣 (the Minister of Health) の認可が必要であった。そして個別の法律授権条例にはそれぞれの手続が規定されていた。

そのため認可条例とそうでない条例との区別、また、特別条例のうち認可条例とそうでない条例を区別する上において、非常な混乱が生じたので、1933年法によって全部が認可を要するものとされ、1972年法によってさらにその所管省庁もよりはっきりとされた。<sup>[2]</sup> すなわち、2つの一般条例とも、国務大臣 (Secretary of State) の認可が必要となった。

いずれにしろイギリスの地方条例が、中央政府の認可を要するということは日本の地方自治体関係者にとって一種の衝撃にも近い事実である。フランスはいざ知らず、地方自治の母国といわれるイギリスにあって、地方条例の制定と

いう地方自治権の重要な権能が中央政府の制約下にあるということは、改めて地方自治の厳しさを思い知らされるのである。

このような中央政府による条例の認可は、中央政府による地方自治体へのコントロールの一つと考えられている。その根拠は、「中央政府の豊かな経験を判例や法律との誤りを避けるため、地方自治体がその意図するところを最も効果的に達するために、<sup>(3)</sup> 地方自治体が自由に利用するため」といわれている。

しかし、いずれにしても地方条例について中央政府が優位にあることは否定できない。しかも、この条例の認可、否認については、ほとんど中央政府の自由裁量ともいえる。<sup>(4)</sup> すなわち否認について何ら条件・理由を付することを法律上、求められていないからである。その代り、中央政府はモデル条例(“Model Bye-laws”)をつくり、地方自治体にその標準的条文を示すことによって、一応の基準を自ら設定しているといえる。

中央政府によってモデル条例がつくられたのは、さまざまの地方条例がつくられ、しかも相互の地方自治体に何らの関連性もなく、また、調整もなくつくれた。その結果、非常な混乱が発生した。ところが「実際は、きわめて多くの統一性がそこに見出され、しかもそれぞれの条例の融通性を犠牲にすることなく見出されるのである。」<sup>(5)</sup> そこで政府はモデル条例をつくり、<sup>(6)</sup> 地方自治体にこれら一連のモデル条例を送付し、条例作成への指針となるようにした。それは自治体にとって間接的強制ともいえる強力な行政指導でもあった。

このモデル条例様式を採用することは、地方団体にとってなんら強制するところがなかったかも知れないが、間接的には採用することが保障された。なぜなら、モデル条例と違う条例をつくろうとすれば、モデル条例とは違う例外的事情を説明し、正当づけなければならないが、それは必ずしも容易でなかった。それはモデル条例は「多くの場合、幾年にもわたる実務上の経験にもとづいてつくられてきた」<sup>(8)</sup> からである。

すなわち地方自治体はモデル条例を採用すれば認可をえることは容易であるが、特殊的条例を採用することは容易でない。しかも、政府は条例を認可しな

かったときはモデル条例のセットを送付し、半ば強制、半ば指導という態度で自治体をモデル条例へ誘導しようとする。しかも、後にふれるように、条例の司法的審査において、モデル条例を採用している限り、まず覆されるおそれはほとんどないからである。

(1) Hart op cit p. 231

もっとも、この種の条例も、全く自由であったわけではない。「中央政府の直接の認可は要しないが、その写しは内務省へ送付することが要求され、その施行が中止され、また、その条例が無効とされる」という間接的統制下にあった。

(2) 地方行政法第235条第2項

(3) Finer op cit p. 312

(4) 地方行政法第236条第7項

(5) Hart op cit p. 234

(6) Cross op cit p. 95

それらは非常に多種多様にわたるが、概して軽犯罪法的な生活公害・迷惑行為に類するものが多い。

(7) Hart op cit p. 234

(8) Cross op cit p. 96

この点、ファイナー前掲書にあっても同じで、「中央政府によって用意されたモデル条例は、長い間の経験、何百という先例との関係の下につくられたものである。」(Finer op cit p. 313)

#### 4 司 法 審 査

イギリスの地方条例について、無視することのできない要件の一つとして、条例が司法裁判所の審査の対象となることであり、この司法審査の事例を調べることによってまた、イギリスの地方条例の性格を知ることができる。法令が司法審査の対象となることは、新憲法下の日本にあっては当然のことであるが、国会至上主義のイギリスにあっては、法律は司法審査の対象とはならないのである。しかし、条例は補充的、従属的立法として司法審査に服するのである。

クロス(C. A. Cross)は、この点について次のように表現している。「条例は法の効力と効果をもっているといわれてきた。しかし、条例は法律とは違う重要な点が一つある。それは法律については、裁判所はそれを変更することが

できず、たとえ法律によってどのような結果がもたらされ、どのように裁判所が拘束されようとも、そのまま施行されることになる。他方、条例は司法の精密な審査に服し、有効性に関する基準は、幾多の判例によってすでに表現されている。この点について司法機関は早くから審査の対象としてきた。<sup>(1)</sup>」<sup>(2)</sup>

条例が司法審査の対象となることは、早くから確立された法則である。なるほど、条例は政府の認可をうけるために、中央省庁の審査に服し、条例が権限の範囲内 (*intra vires*) にあるか、司法審査の有効性を充足しているかどうか、その条例がそのような場合に、必要なものであるかどうかの審査をうけるが、それは、条例の実施のための手続的要件を充足したに過ぎず、条例そのものは必ずしも有効とはいえないといわれている。たとえば、もし、条例違反を訴追された市民が、条例それ自身の無効性を争うことができる。それは条例制定の手続ではなく、また、条例の認可が法律上適法になされていても、条例が権限をこえている (*ultra vires*) という内容について争うことができる。

通常、裁判所は条例が司法審査の対象となると、四つの視点からその有効性、適法性を審査することになっている。一つは、法律の授権の範囲内 (*intra*) であるかどうか。二つは、一般法と合致 (*consistency with the general law*) しているかどうか。三つは、用語が明確 (*certainty of terms*) であるかどうか。そして四つは、妥当的 (*reasonableness*) であるかどうかである。

第 1 の法律の授権の範囲内であるかどうかは、英法上、その反対概念である越権行為 (*Ultra Vires*)<sup>(4)</sup> として争われる所以である。この Ultra Vires の原則はわかりやすくいえば “beyond the powers” であって、イギリスにおける法人それが自治体であれ、企業であれ、その行動原理となり、権限内か否かの基準となるのであって、「法人について考えられる最も重要な原則は “Ultra Vires”<sup>(5)</sup> である」といわれている。

Ultra Vires の具体的解釈の方法としては、ワトソン卿 (Lord Watson) が次のように述べている。「法人は常に法律の目的、その目的を遂行する意図のためだけに、国会の法律によってつくられたのである。法人が法律的に遂行すべき目的は、法律そのものからはっきりするばかりでなく、法人がその目的を

促進さすために合法的に活用する権限も、法律の関連条項から合理的な意味合からはっきりと与えられた、また引き出しうるに違いないというのが私の見解である。」<sup>(5)</sup>

すなわち、法人は自然人と異なり、結局、法律が直接、間接、または、明示、黙示的に認めたことしかできないといえる。もし、それ以外のことをせば、越権行為 (Ultra Vires) として無効となる。

しかし、この原則を厳格に適用すると、地方団体の行動は非常な困難に直面することになり、法律はほとんど不可能と目されるような詳細な規定をおかなければならぬという重荷を背負う立場に立たされる破目になる。そこで裁判所は、明示・暗示的に表明されているだけでなく、付随的な事項もできると解釈<sup>(6)</sup>されている。

しかし、法律文言の一方的な拡大解釈が認められているわけではない。付隨的な (incidental to) という言葉と関連的な (in connection with) という言葉は、同意語 (equivalent) でない。前者はより狭い意味しがもたないといわれているように、微妙な表現の違いであるが、より限定的な解釈によって、なし崩し的な原則の無視を防ごうとしているといえる。

原則の適用には、三つの論点がある。一つは、法律によって特に認められているかどうか、二つは、もし特別の権限がなくとも、法律の文言から合理的に推測される権限であるかどうか、三つは、明示的または默示的権限が見出せなかっても、その法律の目的を実行するために通常、付隨する (incidental) 権限であるかどうか、という点である。

これまで多くのケースが訴訟で争われたが、默示的に付与されたか、付隨的な権限かどうかに論点は集中した。そしてこの点についてはすでに多くの判例があり、かなりはっきりした基準ができているといえる。<sup>(7)</sup> この越権行為の原則は、ほぼ同じような内容、基準をもって法律と条例との関係にあっても適用される。

この点、イギリスの場合、法律との関係で特に重要といえるであろう。地方自治体の条例は法律から発生したのであり、その根柢を法律に求めていく。さ

らに、法律事項の範囲内でなければならないし、法律が認める厳格な表現をこえてはならないであろう。

この点に関する具体的事例として次のような判決がある。「1848年の公衆衛生法は、地方の衛生部局に条例で占有者によって、塵、灰、屑、汚物、肥料、糞、土砂類を除去することについて条例をつくることを認めた。この条項にもとづいて当局は占有者に歩道のすべての雪を向い側の自分達の敷地にまで除去することを命じた条例を制定した。この条例は授権範囲をこえている。なぜなら与えられた権限をこえていると判決された。」<sup>(9)</sup>もっともこの除去を命ずる条例は、現在では1936年の公衆衛生法によって地方自治体に授権された。

今日では法律が整備されるにしたがって、次第に地方団体の関連事項としてとり入れられつつある。法律的権限がないのに地方団体が行政活動をなすことには稀になりつつあるが、地方議会は法律的権限をこえていると訴えられるような点まで、その行政サービスを拡大・膨張し勝ちである。たとえば老人無料バスを認め、納税者訴訟の結果、越権行為 (Ultra Vires) <sup>(10)</sup>とされている。

しかし、裁判所は、全体として権限が法律の文言からみて合理的に類推解釈されるならば、地方議会に有利に主張してきた。さらに他方、地方議会は法律上、はっきりした権限がないような活動に従事してきたが、それは法律上の権限又は義務をより効果的に遂行するために着手されたのであると主張されてきた。すなわち、地方議会は付隨的 (incidental) な権限に関するという原則に拠って行政活動をなしてきたといえる。

最近の傾向としては、国会は、地方団体にかなり広汎な権限類推ができるようなさまざまの権限を与えている。それは法律によって特別に与えられなくとも、その地域のためになす上に必要な権限を認めていこうとしている。そして「このような一般的権限は、越権行為 (Ultra Vires) の否定でなく、その頻ぱんな適用に過ぎない」といわれている。条例についてもこのような傾向は適用されるといえるが、法律との関係からくる国会至上主義の原則は厳しく適用される。

第2の一般法との一致 (consistency with the general law) は、日本における

る法律と条例との関係にあっても、しばしば議論の対象となる点である。ことに昨今のように、法律の基準を上回る条例とか、法律の規制対象外の行為・事項の禁止条例、すなわち、上乗せ、横出し条例が、多く制定されるにつれて、この問題は紛糾の一途をたどりつつある。しかし、イギリスにあっては法律の基準は厳格に適用され、上乗せ、横出し条例を制定することは不可能に近いといえる。

この一般法との適合性について、ハート (Hart) やクロス (Cross) の概説書は、次のように解説している。条例は、コモンローのみでなく法律とも矛盾してはならないとされているが、この要件を充足することは一見、全く不可能かも知れない。というのはすべての条例がコモンローが個人にゆだねた自由を少なくとも対象とするからである。しかし、それは考え方によっては、不合理なことではない。その意味するところは、条例は、普通、法律を補充することに限られ、法律の条文と積極的に衝突してまでの効力をもっていないからである。条例は法律が無言で規定しないままになっているような行動の自由を適度に制限することができるが、法律が遵守すべきとして基準をきめているような事柄について一般法の要件を廃止し、変更するような権限をもつとはみなされないのである。従って、法律が一定の条件の下に特にみとめた保護をとり去るような条例は、不一致な条例であり、<sup>12</sup> 無効といえる。

以上のような論理の展開からみると、条例は法律との関係にあって消極的に解釈され、適用されているといえる。具体的には、法律が例外的事項を特定の条件の下に合法としているものを、条例で違法としたり、また、その逆も認められないといえる。

具体的事例としては、法律が公共の場所であっても、一定の条件が充足されれば、賭博することを許しているのに、条例で一般的に禁止することは、法律との適合性を欠くといえる。なぜなら法律が明示または黙示的に許可していることを、条例が禁止するからであると判示されている。<sup>13</sup>

第3の、用語の明確 (certainty of terms) は、一般的な法令の要件であるが条例が特に司法審査の対象となるから論議されるにすぎないといえる。用語は

積極的に明確であるだけでなく、消極的に曖昧さがないことが求められる。たとえば「何人も街路において通行人に迷惑をかけてはいけない」というような規定の仕方は無効といわれている。

第4の、要件としての妥当性 (reasonableness) は、重要な要件であるが、要件自体がきわめて広い概念であるのでその適用はきわめて弾力性にとむといえる。一般的な原則を導き出すことはむずかしいが、次のような事例があげられている。

「1891年の公衆衛生法の94条は、特定の時期に貸間の清掃を義務づける条例制定権を自治体に与えたが、それにもとづいて家主に敷地内の清掃を毎年、4月または5、6月に命じた条例が妥当性を欠くと判決されている。すなわち、家主が契約を破棄し、居所侵入罪を犯さなければ全く不可能なときまで、絶対的な清掃（貸間）の義務を課し、そして、義務の違反に対して罰則を課しているが、その条例は妥当性を欠き、実態にそぐはない。」と判示されている。

妥当性の基準は判例の積み重ねによってはっきりさせいかなければならぬが、「裁判所が条例制定権の権限行使を統制する十二分な手段を留保するために意識的に保留されている」とまでいわれている。しかし、条例は反対の判決があるまで有効なのであり、結局、訴訟をつうじてこの概念は決めていかざるをえない。多くの判例のなかから比較的、興味深い判例としては次のような事例がある。

「ケント県で人家から50ヤードとはなれていないところで、中止することを要請されたのちに演奏・歌唱をつづけることを禁止する条例をつくったが、この条例にもとづいて処罰された市民が地方裁判所へ、その条例は妥当性を欠く故に無効であると訴えた。判例（その裁判所の1人は意見を異にするが）はその条例は有効であるとした。ラッセル卿（Lord Rnssell C. J.）は、国会によって委任的権限を付託された公共的代表機関としての性格をもつ団体である地方自治体によって制定された条例は、もしできれば支持されるべきであるという見解を表明している。他方、このことは裁判所が妥当性を欠くとみなした条例を無効と断定するのに躊躇することを意味しない。ラッセル卿は次のようにもいつている。『不合理とはどんな意味においてであるか？もし、条例がたとえば階級間における取扱の不公平、不平等であることを見出すとしたら、もし、不正義であることが証明されたとすれば、もし、不誠実を暴露されたとすれば、もし、合理的な人からみればなんら

正当性を見出しえないような人に服従さすように、人々の権利に対し威圧的、理由のない干渉を含むとすれば、裁判所は、国会はそのような条例を制定する権限を自治体に決して与えなかつたと推定してよいであろう。そのような条例は妥当性を欠き、権限を踰越しているといえる。……』」

このようにイギリスにあっては、地方条例は、政府の認可と司法審査という二つのチェックをうけることによってその有効性と妥当性が保障されるシステムになっており、具体的にはモデル条例と判例による永年の経験と見解の積み重ねによってその具体的適応性を図っているといえる。

- (1) C. A. Cross op cit p. 96
- (2) Slattery v. Naylor (1888) 13 App. Cas 446 at p. 452
- (3) Hart op cit p. 234
- (4) Ultra Vires の原則は、日本の場合、それほど基本的な原則ではない。その違いはイギリスの地方団体の権限が個別性 (Spezialität)，すなわち必要な場合、国会がその都度、付与する方式をとっているのに対して、大陸系諸国では地方団体の権限は全体性 (Universalität) を基本としているからである。
- (5) Cross op cit p. 4 [1885] 10 App. Cas. 354 at p. 362
- (6) 「この原則は合理的であり、不合理でない。また、理解でき適用性がなければならぬ。そして、法律が権限ありとした事項に関して明白に関連があり、結果的に関連あることは何んであっても、法律が明白に禁止していない限り、司法的解釈によって、越権行為とみなさるべきでない」 (1885) 5 App. Cas. 473 at p. 478
- (7) 越権行為(Ultra Vires)に関する判例としては、Ashbury Railway Carriage Co, v. Riche (cf. [1875] L. R. 7 H. L. 653) がある。これは、鉄道関係の装置・設備類を販売、賃貸していた会社が、鉄道建設の契約をなしたため、越権行為であるとされた。

次に、Att-Gen. v. Fulham Corporation ([1921] 1 Ch. 440) がある。ロンドンの特別区が住民のための洗濯施設を法律にもとづいてつくっていたが、その施設でクリーニング業を特別区がはじめたため、越権行為であるとされた。

3つ目の事例としては、Att-Gen v. Manchester Corporation ([1906] 1Ch. 643) がある。これは電車企業を行っている市が、小荷物、物資の運搬も行っていた。ところが、その区域をこえて一般的荷物の配達まで始まったので、自己の電車で運搬する荷物の取扱はともかく、一般的に他の運搬手段まで使って配達業を行うのは越権行為とされた。

4つ目としては Att-Gen, v. Smethwick Corporation ([1932] 1 Ch. 562) がある。これは自治体が印刷・製本事業を始めたのに対して、越権行為であるとして

訴えられたが、付隨、結果的事業であると認められた。

- (8) Cross op cit p. 99
- (9) ibid p. 99 R. V. Wood (1855) 5E & B49
- (10) Prescott v. Birmingham Corporation [1955] ch. 210
- (11) Cross op cit p. 9
- (12) Hart op cit p. 236
- (13) Powell v. May [1946] K. B. 330
- (14) Nash v. Finlay (1901), 85 L. T. 682

「事例としては、街路または公共の場所で、紙（ちらし）または印刷物・手書き書を問わずレースの予想結果を示すものを売ったり、配布してはいけないという条例について、不合理（unreasonableness）と曖昧（ambiguity）の点で不法・無効とされている。判例は、良き地方政府のぞましい条件として、条例がはっきりしており、確定的であり、曖昧さがないこと。また、それを知らなければ不法となるようなことを条例は規定しないことがあげられる。……上のような条例の主たる目的はあまりにひろすぎる。その結果、用紙（ちらし）を売ることは、街頭賭博とか賭博行為に全く関係のない場合も含むことになるそれは不確定（uncertainty）であると判示している。」（Cross op. cit. p.98）

- (15) [1909] 2K. B., 127 at pp. 134~135
- (16) Hart op cit p. 236
- (17) Cross op cit p. 97

# 都市経営システムの開発

財団法人 神戸都市問題研究所  
都市経営研究会

## 1 財政管理から財政経営へ

この論文は、神戸都市問題研究所が、政府系シンクタンク「総合研究開発機構」から研究助成をうけて研究した『都市経営システムの開発』の概要である。当研究所がこのような研究をまとめたのは、地方財政の再建のため都市経営を新しい視点から再評価し、導入することが不可欠と考えたからである。

今日の地方財政危機を克服する方向は、大きくわけて2つある。1つは、財源再配分、国・地方の財政秩序の適正化であり、2つは、財政運営の効率化・政策化である。前者は税財政制度という外部環境の改革であり、後者は自治体経営とか、財政運営とかの内部環境の改革である。これまで、地方財政問題はあまりにも前者に傾斜しすぎた憾みがある。制度の改革を進める前提としても、自治体は自治という名にふさわしい財政運営を行っていかなければならない。しかも、それは人件費の抑制、行政サービスの削減という“減量経営”ではなく、自治体の行財政運営にあっても、私企業的発想、方式、制度などの導入をめざして、行財政の適正化を図ることである。すなわち運営手法としては企業方式、行動原理としては福祉目標をかけて、「最少の経費で、最大の福祉」をめざすことである。

現在の地方財政は、福祉化と企業化という2極分化傾向を深めつつある。そのためこれまでの官庁方式とは違うメカニズムの採用が不可欠である。すなわち、福祉化にあっては参加のメカニズム、企業化にあっては市場メカニズムが採用されなければならない。そして今や、地方財政は多彩で変化に富む住民需要にどう対応するか、複合企業化した執行形態をどうコントロールするか、こうした点ではこれまでの官庁的財務管理方式では対応不可能な課題に直面する

ことになった。

地方自治体の財政運営は、今やより経営的な方式へと自己変革をとげなければならぬが、自治体経営・都市経営への拒否反応は予想外に根強い。しかしそれは安易な企業方式の導入に対する抵抗としてとらえるべきであり、地方財政の運営に企業方式を採用することは一段の工夫を必要とする。「公共」という地方財政の目的を企業方式にどう調和させるかが問題となるのである。

したがって、企業経営の方式を自治体経営に導入するにはどのような困難があり、また、どのような調整が必要かを十分に検討する必要がある。

うえのような問題意識に基づいて、4つの研究テーマを設定した。すなわち、

- (1) 全国の知事・市長を対象として、都市経営・財政運営に関するアンケート調査を行い、地方自治体の直面している問題を探り出すこと。
- (2) 住民ニーズと行政サービスとの関係はあたかも市場における需要と供給との関係に対応するが、これについて価格メカニズムに相当するような効率的調整方式を検討すること。
- (3) 行政サービスの高度化と多様化をふまえて、各サービスごとの最適供給形態を分析すること。
- (4) 行政的コングロマリットと呼ばれるまでに肥大化し、複雑化した地方財政を、より機能的なものに改革するための方途を考察する。あわせて地方財政のシビリアン・コントロール（市民監査）の可能性についても検討すること。

本報告書は、以上のようなテーマに沿って、理論的・実証的分析を行い、自治体の財政運営・都市経営の改革に関する具体的な方向を提示しようとしている。

## 2 自治体首長の経営意識

第1は、全国の地方自治体の首長に対するアンケートの分析である。アンケートは、全国の知事・市長668名に対して、設問21を「都市経営」「行政需要」「経営形態」「企業会計」の4分門に分けて行ったが、回答数455、66.1

%の高い回答率となった。これら回答を、知事・市長（人口7段階）、地域別（7ブロック）、党派別（5党派）に分けたクロス集計にもとづいて分析した。

「都市経営」に関するアンケートでは、自治の事務執行は「民間企業に比して、やや非能率である。」（68.4%）と認めている。「経営戦略」としては、「施策の選別」（35.1%）が、「開発による税增收」（24.8%）を上回っている。ところが、中小都市では「地域開発」がより多くなっているが、やはり企業誘致による効果が大きく、戦略的価値としては今日にあっても高いことが分る。

「地方公共団体の経営」という観念については、「効率性の追求」（35.4%）と「施策の選別」（31.4%）とが、ほぼ、同じ比率となっている。「公共性と経営性」では「公共性に経営性を加味」（38.5%）より、「公共性と経営性の両面」（53.3%）へ傾斜しており、中小都市では公共性より、経営性へやや傾斜している。

また、経営阻害要因として、「制度の画一性と中央統制」（37.9%）と「生産性の測定・目標管理の困難」（36.8%）とが高く、「地方財政の歪み」（2.2%）、「住民パワー・議会の政治性」（9.8%）、「公務員・会計制度」（10.3%）と低い。ところが党派別にみると、「中央統制」をあげたのは、保守系32.8%，無所属保守系30.4%，無所属中立系44.1%，無所属革新系59.6%，革新系60.0%であり、「生産性・目標管理」をあげたのは、それぞれ41.4%，40.4%，33.3%，27.7%，20.0%となっており、保守系が「目標管理の困難」という組織内要因に注目しているのに対して、革新系が「制度的要因」という組織外的要因をあげているのは興味ぶかい。

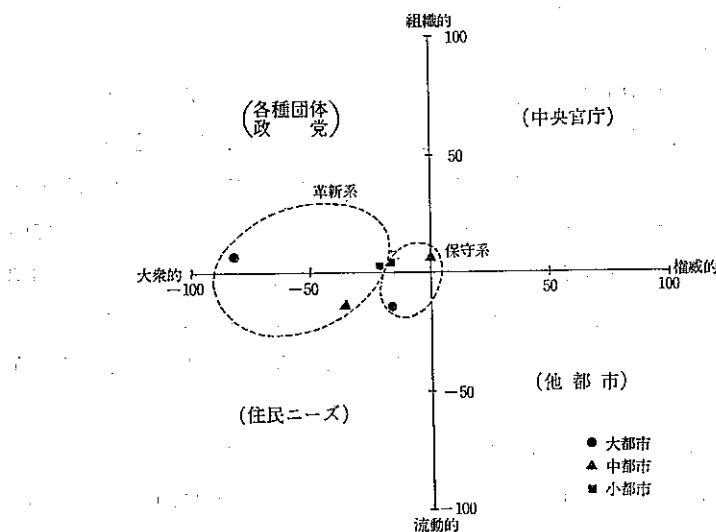
### 3 行政ニーズへの首長の意識

「行政需要」について、住民ニーズの「受信チャンネル」として、直接的か間接的か、公開性か特定性かという観点から4つのパターンに分類したとき、大都市は対話集会とかアンケート調査など公開性の強いチャンネルを使おうと

するのに、中小都市では陳情など特定性の高いチャンネルを使おうとする傾向のあることが分る。

住民ニーズについては「施策・運営の参考とすべき」と考えるものが多く、また「科学的分析が必要」と考えるものも圧倒的に多い。市場調査型か苦情処理型かの分析を行ってみると、市場調査型は革新系に多いという特徴が見られる。「政策決定への影響力」を、大衆的か権威的か、組織的か流動的かの観点から分類すると、革新系が権威的なもの（中央官庁）に反撥し、大衆的なもの（住民ニーズ）に傾斜していることがわかる（図一1 参照）。

図一1



「財政危機と住民需要」は、誰の負担で危機を克服するかをたずねたものである。「公共譲歩型」（内部の効率化）、「住民譲歩型」（施策の選別化、住民の負担、事業の縮小）、「第3者譲歩型」（起債）というカテゴリーに分けてみると、その何れにも属さない平等譲歩型回答がほとんどを占めている。ただ、中立系大都市のみが「第3者譲歩型」の回答が多くなるのは起債能力と経営能力への大きさに対する自信を示すのであろう。「住民ニーズ」の活用で

は、保守系が「個別的な活用」（個別事業、予算査定）に傾いているように見られる。

「経営形態」では、公共性を貫くなら直営方式、効率性を貫くなら間接方式という対応が考えられるのであるが、革新系は直営方式に、保守系は間接方式に傾斜するという相違が出ている。「地方公社の活用」については大多数がメリットありと答えている。「民間委託」でも約90%がそのメリットを認めていいるが、「第3セクター方式」になると「官民合同会社」としてのメリットを認めるものは16.6%と低く；むしろ「民間・官庁どちらか」（15.3%）、「指導要綱の活用」（15.3%）などを主張する回答が多い。「地域サービス施設の住民管理」では、回答の90%以上が、何らかの形で、住民参加と住民負担の必要性を認めている。

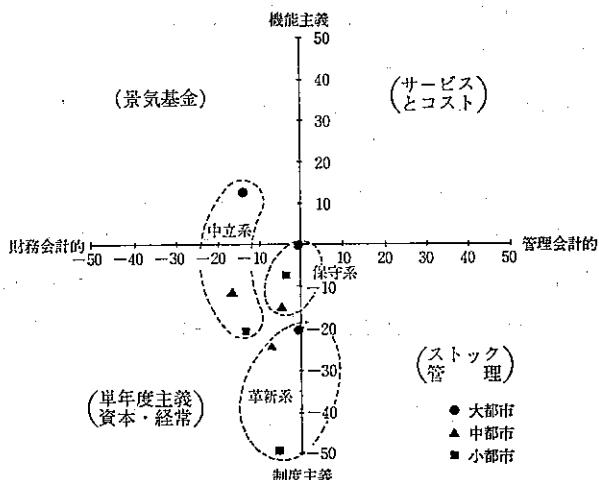
「財務会計」については、保守・革新系とも現状維持型であり、「現状のまま」（37.0%）、「収益性のあるものだけ特別会計」（37.4%）という回答を寄せている。ただ、「財務会計の公開性」では、「現状でよい」（36.3%）という回答と、「サービスと負担の明確化」（37.7%）という回答が伯仲している。財務会計本来の目的である「資産の保有状況や負債の現在高を表示」（6.8%）や「外郭団体を含む一覧性（連結決算）」（5.9%）などについては関心が低く、財務公開制度に対する本格的な検討がこれからも課題となっているようだ。

そのことは「財務会計制度の問題点」を、機能主義か制度主義か、財務会計的か管理会計的かの4分類で問うと、保守・革新系をつうじて制度的要因（単年度主義、サービスとコストの関連—57.4%）をあげ、財務会計に対する重視が目立つのに、「ストック会計」（5.6%）、景気調整積立金（15.5%）、「資本・経常収支の区分」（19.3%）などについては関心が低いことからも言える（図一2参照）。要するに財務会計制度の改革の核心がやや不透明となっている印象は拭えない。

このような回答を通じてうかがえることは、都市経営への志向性が芽生えているとはいうものの、目下の財政危機を反映して速効的な対応を求めるのに急

で、都市経営が本格的に問題とされるのは、なお将来を待たなければならぬということである。

図一2



#### 4 都市経営と行政需要

住民ニーズと行政サービスとの関連の分析である。高度成長期、自治体は住民ニーズに呼応して行政サービスをふくらませてきたが、住民需要（ニーズ）と行政需要（ニーズ）は同一でない。住民ニーズを科学的に分析し、政策という濾過装置を通ったものが行政需要とみなされ、行政サービスとして住民が受ける。この関連の追跡調査である。

行政サービスの特色は、1つは、国、県、市という三重構造のサービス供給体制である。2つは、サービスの受益と費用が価格の変動をつうじて自動調整機能を働かさない。3つは、住民ニーズと行政サービスとの関連は一元的でなく、多元的な選択可能性を示すなどである。

このような行政サービスの性格は、住民が広報、広聴などをつうじて、行政について正確な知識をもつこと、行政がシビル・ミニマム（生活環境基準）政策公準によって行政サービスの内容と水準を示し、住民の選択が適切である

ことがのぞまれる。ただ、行政サービスを投入すれば減少する住民ニーズもあるが、投入すればするほど潜在的ニーズを掘りおこすという行政サービスもあり、その相関関係は複雑である。

ここに行政責任（サービス）の限界と費用負担と選別基準の設定が不可欠となる。価格機構をつうじて決定できないハンディのサービス基準を自治体みずからが設定し、使用料によって補完していかなければならない。

すなわち自治体みずからが、住民ニーズを完全に掌握することが不可欠の前提となる。そのために、(1)情報の一元的管理と集積集中化、(2)情報審査・分析・政策アセスメント機能の重視、(3)トップマネージメントと行政の科学化、(4)住民の参画と行政需要の選別が不可欠の前提条件となる。ことに自治体における住民情報のシステムは立遅れしており、行政サービスが必ずしも住民ニーズに対応していない感みがある。

ことに注目されるのが、神戸市の全世帯アンケートと、それにもとづく地域情報システムとしてのデータ分析であり、このような住民データとその科学的分析によって、住民ニーズと行政サービスは市場メカニズムではなく行政メカニズムをつうじて、需給調整への目標管理ができる。全世帯アンケートを地域別、時系列、居住地特性別、行政需要特性別に分析することによって、価格による個別的選別機能に近い操作を見出すことができる。

まず、時系列では住民の需要の順位によって、住民ニーズの動向を全体として把握することができる。しかも、行政投資・サービスとの関係を追跡することによって、住民ニーズと行政投資・サービスの相関性を知ることができる。最近は表-1にみられるように公害から福祉へ第1位が代っているし、病院が大きく浮び上ってきたのは、郊外への人口定着の結果といえる。また、下水道が影をひそめたのは下水道整備のためといえる。

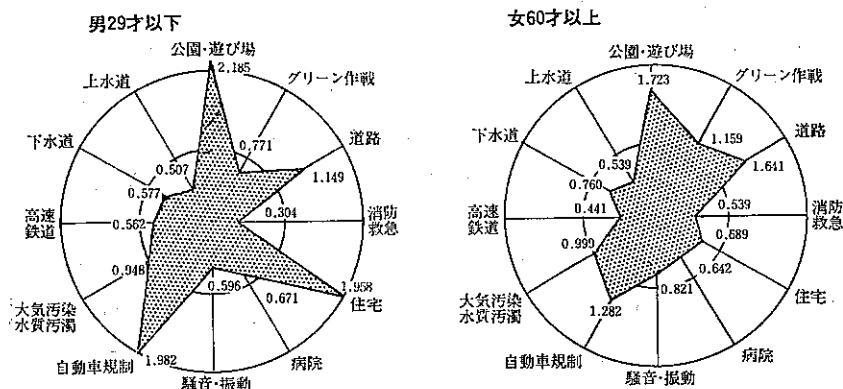
また、地域的分析によって、住民ニーズに適応したサービスの投入とその反応を分析することができる。年齢的分析（図-3）もきわめて重要といえ、住民ニーズが如何に多様であるかわかる。さらに数量化解析によって、回答の相関性から「住民ニーズ 相互の親近性」がわかるだけでなく、「要望度と重要

表一 施策別要望率順位

年度	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
'70	公 害	交通安全	住 宅	社会福祉	下 水 道
'71	住 宅	社会福祉	環境汚染	下 水 道	交通安全
'72	環境汚染	社会福祉	住 宅	公 園	交通安全
'73	自動車規制	住 宅	環境汚染	社会福祉	病 院
'74	自動車規制	社会福祉	住 宅	病 院	環境汚染
'75	社会福祉	住 宅	公 園	自動車規制 消費対策	
'77	老人福祉	病 院	住 宅	自動車規制	心身障害者 福

度」がわかる。これは公園などの施設水準の整備状況と住民ニーズとの関連について、地域ごとの相関状況から、客観的ニーズと主観的ニーズとの差を見出すことができる。たとえば整備済・未整備地区の如何にかかわらず住民ニーズ

図一3 男女別年齢階層別重要度分布 一例一



が低ければ、客観的な重要度は低いことになり、また、未整備区域にあってもニーズが高くなければ、もともと重要度が高くないといえる。このようなことからある程度、住民ニーズと公共サービスとのズレ、また、公共サービスへの“ただ乗り”もある程度、推定することができる。

住民ニーズと行政サービスの関係は、価格メカニズムを介し、マーケットリ

サーチ方式で掌握することはできないが、住民ニーズ（意識調査）と行政サービスとの関連の分析によってある程度の動向を知ることができるのでなかろうか。したがって、各市において全市的住民意識調査（抽出）が不可欠といえる。

## 5 経営形態の最適体制

第3は、地方自治体の間接経営方式の類型化、経営原則、経営課題を、現地調査をもとにした分析である。今日の地方自治体は、行政需要の拡大とともにあって間接経営方式の導入が次第にひろがりつつあるが、この分野に関する調査は少なく、開発型の第3セクター方式ばかりが注目を集め、むしろ、間接経営方式は悪しきイメージが定着した感がある。

しかし、間接経営方式は今や開発のみでなく、福祉、環境などの分野にあってもひろがりをみせており、改めて全体的検討が必要である。1つは、間接経営方式の発達の原因は何か、民間資金の導入という手段目的だけでなく、福祉にあって市民エネルギーの活用が加った。2つは、あらゆるサービスを直営で執行することはむずかしくなった。ではどのような分野を間接方式で処理するのか、市場メカニズム、参加メカニズム、効率メカニズムがより強く作用すべき分野であり、なんでも間接方式とはいえない。3つは、どのような間接経営方式を採用するのか、公社か第3セクターか、第4セクターか、ジョイント・セクターか、その選択基準はそれぞれの事業・サービスの性質によって決ってくる。4つは、これら事業会社に関する支配原則、ことに議会の統制との調和をどこに見出すべきか、議決権と執行権との基本的性格から決める事になる。

行政サービスの変化にともなって、供給形態も多様化が求められる。表-2にみられるように公共財であっても企業供給方式があり、市場財であっても公共団体方式がみられる。ただ、行政サービスの供給にあって間接処理方式があらゆる面にあってすぐれているのではない。それぞれのサービス・事業にあって支配するメカニズムは異なるのであり、安易に効率・市場メカニズムを導入

表-2 住民需要と供給主体

組織 財	公共団体	公 営 企 業 地 方 公 社	企 業
公 共 財	一般道路	公社有料道路	民間有料道路
準 公 共 財	老人ホーム	軽費老人ホーム	有料老人ホーム
市 場 財	公 営 住 宅	公 社 住 宅	民 間 住 宅

すべきでないが、地域サービスにあっては参加のメカニズムを評価しなければならないのではなかろうか（表-3参照）。

表-3 経営形態と経営原則

市場サービス（市場のメカニズム）→第3セクター（企業参加）
地域サービス（参加のメカニズム）→財団・社団（市民参加）
一般サービス（効率のメカニズム）→公社方式（外部委託）
行政サービス（公共のメカニズム）→直営方式（自己処理）

さまざまの問題をはらみながらも間接方式は多様化しつつある。類型化すれば表-4にみられるように開発型（公共セクター方式、第3セクター方式）、管理型（公社方式、民間企業方式）、補完型（行政代行方式、行政協力方式）となる。これらの経営状況は開発型では、オイルショック以後、経営悪化の一途をたどっている。住宅・土地開発公社のように事業量の絶対的減少、また、地域開発デベロッパー関連では、先行投資の回収の困難性である。

管理型では、オイルショック以前に建設をすました施設を管理する団体は、経営基盤の強化となっているが、オイルショックの余波を受けた施設は、建設コストの膨張によって経営悪化に見舞われている。補完型では、行政サービスの効率化と行政責任の確保という2つの要求に合致する方式として行政代行方

式が各自治体で増えつつある。また、地域サービスが行政のなかで大きな比重をもつようになるにしたがって、住民による地域施設の管理、ボランティア活動などのひろがりとともに、その活動拠点としての行政協力方式が、見直されつつある。これら事業団体は一様に経営危機、あるいは経営転換を迫られているが、1つは、開発型の団体にあって施設管理・行政サービスの引受けによって経営の安定化を図っていくこと、2つは、収益事業と損失事業とを一事業団体のなかでプールすることによって、総合能力の発揮をめざすことがのぞまれる。

表一4 事業団体の類型化

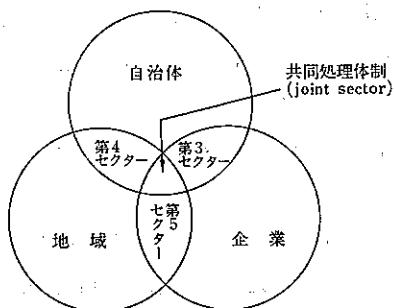
経営区分		事業団体事例
開発型	公共セクター方式	土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社 地域開発公社、都市整備公社、農業開発公社
	第3セクター方式	副都心開発会社、ふ頭開発会社、団地造成会社 再開発ビル会社、都市交通会社、流通センター会社
管理型	公社方式	公園協会、市民会館管理公社、駐車場公社、 労働福祉センター、文化・市民会館
	民間企業方式	貿易展示館側、余暇施設側、空港ビル側、 観光バス側
補完型	行政代行方式	環境衛生公社、学校給食公社、住宅管理センター 水道サービス協会、中小企業センター
	行政協力方式	観光協会、福祉協議会、老齢福祉事業団、婦人協会、ボランティア協会

実地調査からみて特記すべきことは、1つは、むつ小川原株式会社などの第3セクターについて、とかくの批判があるが、地方自治体からみれば少ない資金（青森県5億円）で、500億円近い開発資金が投入される“呼び水”的役割を果し、しかも危険負担も極端に少ない。むしろ、大都市圏の自治体が自ら公共デベロッパーとして開発事業に着手し、深刻な経営危機に見舞われている実

状をみると、第3セクター方式は、自治体からみるかぎり少なからぬメリットがあったといえるのではなかろうか。

2つは、小金井の福祉協議会、老齢福祉事業団のように、民間ボランティアが自治体との間に距離を保ち自主性をまもりながら、地域福祉に活力ある事業を開拓しているのは注目される。今後、自治体と住民（第4セクター）、企業と住民（第5セクター）、自治体、企業、市民（連合処理方式＝Joint sector）などの共同処理をめざす自主的事業団体の形成がのぞまれるのである（図一4参照）。

図一4 行政サービスの処理方式



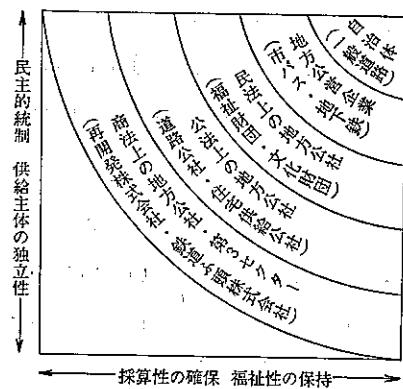
事業団体の発生・現況からみると、事業団体の問題点はいろいろと考えられるが、その核心は民主的統制と行政の統合という古典的なが基本的要請と、地方公社の独立性・能率性とを如何に調和させかであり、「民主化と能率化」という行政が内包しつづけてきた永遠の課題である。そしてこれら2つの目的が“止揚”され、可能最大限の市民福祉が創り出されたとき、まさに「公共性」が發揮されたといえるのではなかろうか。

しかしこのような公共性の確保は、事業団体の発生・現況から判断するとき容易でないことがわかる。すなわち、事業団体化は民主的統制の枠外、また、地方行政財政制度の制約外にあって、その経済的効率性、及び創造的参加性を發揮しようとするものであり、ある意味では、民主的統制と統合的一体性とトレード・オフの関係に立つからである。それ故に、事業団体化は、その経済性にもかかわらず、多くの批判にさらされてきた。

そのキメ手を握っているのが議会のこれら事業団体へのコントロールといえるが、事業団体のタイプによって議会の統制権に差はある（図一5参照）。しかし、基本的には議会と事業団体はやはり議決機関と執行権との関係を保って

いくべきであり、経営権に介入することは好ましくない。ただ、事業団体といえども議会の統制権・監査権などの下にあるのであって、事業活動・財務諸表の報告義務は忠実になされなければならない。

図-5 供給形態と支配原則



## 6 地方財務会計制度の近代化

先のアンケート調査では、地方自治体の首長は財務会計制度の改革への志向性を示すが、正確には企業会計への展開の意義を理解していない。現行の地方財務会計制度は官庁会計という陳腐な方式に固執しているが、それは合理的会計処理のためのみでなく、市民に正確な情報を公開し、その統制・監視機能を仰ぐという地方自治の本質的な建前にもそぐわないものである。

地方財務会計への企業会計の全面的導入は不必要・不可能としても、基本的会計処理の原則として、発生主義、ストック会計、連結財務諸表、財務公開制の採用がのぞまれる。まず、発生主義の導入によって費用と収益の因果的対応が可能となる。発生主義の導入によってはじめて企業会計への接近の道がひらかれる。

ストック会計の不備は官庁会計の大きな欠陥の1つである。資産を評価しストック会計を整備することによって、財産目録も情報能力がまし、また、財政も安定性がますといえる。ことに負債の評価によるマイナスのストック会計によって過大債務への抑制機能も期待できる。

連結財務諸表の作成は、財務公開制との関連できわめて重要である。ことに今日のように自治体の財政は、一般会計、特別会計、企業会計と分かれているだけでなく、地方公社、第3セクター、財団・協会など、さまざまの事業団体が複合企業化しているので、連結財務諸表の作成、すなわち連結決算方式の導入のない限り、財政の実質的な状態は表示しえないのであろう。このことは社会責

任会計の必要性が叫ばれている観点に立つとき、自治体の市民に対するアカウンタビリティ（会計責任）としても不可欠の改革事項であるといえる。

地方財務会計制度は企業会計的視点からみると、多くの欠陥がみられるが、巨大かつ複雑化した自治体の財政を、的確に判断する財政診断指標は、財政制度の改革の如何にかかわらず緊急かつ不可欠の課題である。ところが現在の財政診断指標としては実質収支比率、經常収支比率、財政力指数という3つが、最もオーソドックスな財政診断指標として用いられているが、これらの指標は官庁会計の発想をそのまま指標化したものであり、いちじるしく企業化を深めた地方財政の実態を必ずしも正確に判断するデータとなりえないといえる。

そのため企業会計的視点からの財政診断指標の作成を試みてみた。企業会計と違い、資本とか収益という基礎数値がなく、企業診断指標のストレートの採用は不可能であるが、官庁会計によってえられる基礎数値をもとにして、新しい財政診断指標を作成した。

1つは、「健全性」を表わすものとしての「総合的実質収支比率」である。今日の地方財政において普通会計はごく1部であるといえ、普通会計だけではその地方団体の財政の全体像を表わしていないといえる。ことに都市財政にあっては公営企業が慢性的赤字であり、一般会計からの巨額の繰出し金を支出しているが、それでも毎年、大きな赤字を出しておき、企業会計を含まなければ財政状況はわからないといえる。

問題は、一般・特別・企業会計は、曲りなりにも各団体の予算・決算書に計上されているが、いわゆる外郭団体としての地方公社などの決算状況は完全にネグレクトされている。

今日、各団体の外郭団体は、年々増加の一途をたどり、その経営規模も大きくなりつつある。しかも、団体によってはこのような外郭団体を決算操作の1つの手段として利用しているケースもみられるため、民間企業と同じように連結決算方式が必要である。その対象は一応、出資金50%以上の団体が該当すると考えられる。

このような連結決算方式の採用によって、それぞれの地方団体の財政状況を全体としてとらえることができ、一般会計だけの財政状況に眼を奪われていれば、犯しがちな財政実態から遊離した判断という誤りを避けることができる（表省略）。

次に、地方財政の診断指標として、「総合資産比率」が考えられる。それぞれの団体の「資産性」を表わす指標である。地方財政の場合、公営企業には一応、資産会計はあるが、一般会計の場合、全くない。これはまさに致命的な欠陥であり、財政診断指標としては、不可欠な指標であるので推計せざるをえない。

まずプラスの資産としては「普通財産」、「積立金」、「投資及び出資金」、「貸付金」、「基金運用による出資金」、「土地開発基金」の総合計によって算出することができる。

このような算出でもっとも困るのは、官庁会計では土地、建物などについて評価されていないことであり、やむをえず各団体の固定資産評価額の平均値によった。このように集計された「プラス資産」を、債務残高という「マイナス資産」で除することによって「資産比率」を求めた。資産比率によって官庁会計の「アキレス腱」といわれたストック会計的視点からの分析の道がひらかれたといえる。フロー会計だけでは各市において大きな差がなかっても、ストック会計でみると大きな格差があり、見せかけの財政収支とともにすれば、地方団体は関心を奪われ勝ちであるが、フロー会計はいわば“虚像”ともいえ、ストック会計こそ“実像”であるといえる（表—5参照）。

次にストック的視点から「蓄積比率」が、財政指標としてあげられる。同じ資産会計の指標であるが、先の「資産比率」が、企業と同じように、債権・債務という経営的視点からとらえたのに対して、「蓄積比率」はむしろ公経済プロパーの視点からとらえた。そのため、行政財産に限った。

通常、「蓄積性」は総合指標ではなく、1人当りの公園面積、自動車1台当たりの道路面積、下水道普及率など、個々の社会资本水準でもって表わされている。生活環境水準とか社会福祉指標とかと呼ばれるものである。しかし、いず

表一5 資産性に関する指定都市財務会計比較表

50年度決算（単位：百万円・百分比）

	[a]	[b]	[c]	[d]	[e]	[f]	[g]	プラス資産性	マイナス資産性	総資産性
	普通財産	積立金	投資及 出資金	貸付金	基金の運 用による 出資金	同左 貸付金	土地開 発基金 (土地)	[a]+[b]+[c]+[d] +[e]+[f]+[g] =A	地方現 在値 B	A — B
札幌市	19,724	8,989	15,345	3,597	0	0	3,220	50,875	85,290	0.596
横浜市	30,964	781	34,281	6,859	0	0	5,351	78,236	145,401	0.538
川崎市	15,777	4,061	3,464	2,760	0	197	171	26,436	74,046	0.357
名古屋市	21,571	3,475	17,304	14,222	0	0	2,267	58,839	127,533	0.461
京都府	3,684	3,605	15,797	576	0	0	0	23,662	114,328	0.207
大阪市	298,215	28,992	61,096	19,310	0	2,182	7,376	417,171	463,745	0.900
神戸市	119,292	2,364	22,183	13,624	-6,500	-1,831	3,851	169,645	183,860	0.923
北九州市	26,725	1,094	10,410	7,418	0	0	305	45,952	92,788	0.495
福岡市	13,373	5,376	4,888	4,229	0	0	7	27,873	75,481	0.369

れにしても財政指標といわれる財産的評価による指数ではない（表省略）。

行政財産の評価によりストックを算出し、一般財産で割った「蓄積比率」は、ある意味では実質的な財政の裕福さを表わすといえる。蓄積比率の低い団体は、今後とも財政投資をつづけなければ、一般的行政水準に達しないのであり、実質的な投資的債務負担を背負っているといえる。これに反し「蓄積比率」の高い団体は、投資的経費を当分、節約しても実質的な行政水準は高いのであるから、投資を迫られることはない。公経済におけるいわゆる“含み資産”であるといえる。

最後の財政指標として「安定指標」を算定した。「安定指数」は多分に作為的であるが、積立金、普通財産、投資的経費率、法人住民税などの数値を算出データとした。何故このような「安定指数」を算定したかというと、50年の地方財政危機に際して、多くの地方団体が財政赤字に悩まされた。たしかに高度成長から安定成長への経済の転換があり、地方税収入も落ち込んだ。しかし、

民間企業と比較するときそれほど大きな減収ではないし、実際、政府の財源対策もありそれほどドラスチックな変化はなかった。

それにもかかわらず財政圧迫に悩まされたのは、財政運営の安易さにあったといえる。ことに、高度成長期に積立金を蓄え、不況に備えることを怠ったといえる。50年度ベースで積立金をみると全国で7,971億円、財政調整基金だけでは4,232億円しかない。これは全財産収入のわずか3%にすぎない。

団体によっては積立金をとり崩すことにより、財政危機を回避し、健全財政を維持していくことに成功している。このような視点から財政安定性と財政硬直性とは違うといえ、財政硬直性を示す「経常収支比率」とは別に、「安定指標」を算出する意義が見出される。

「安定指標」としては、積立金のウェイトが最も重視されるべきであるが、現実の財政運営においては、普通財産ごとに土地の売却による財源捻出も通常よく行われる手段であるので積立金と同様に採用した。また、投資的比率も経常的比率の逆数であり、それだけ財政が弾力性に富んでおり、不況に対して圧縮可能な支出であり、投資的経費比率が高いことはそれだけ財政構造として安定性があるといえる。また法人住民税の住民税における比率は、法人分依存度が大きいほどそれぞれの地方税収入は、景気変動の影響を大きく受けるので「安定性」として無視できない数値である（表省略）。

これらの点について、指定都市について算定したのが表一6である。「資産性」以外については実数値の入った表を省略し、積算根拠も説明しなかったが、報告書本文を参照されたい。必ずしも完全な診断指標とはいえないが、これまでの「実質収支比率」「経常収支比率」「財政力指数」に加えて、「連結決算比率」「資産比率」「蓄積比率」「安定指標」を採用することによって、地方財政の財政診断指標は、一步、企業の診断指標に近づいたといえよう。しかも、これらによって中央政府が的確な財政指導が可能となるばかりでなく、市民による下からの財政統制への道が大きく開けることは意義あることである。

なお、制度改革については、吉田 寛「都市における企業会計方式の導入」神

表—6 指定都市に関する財政診断指標一覧表

(50年決算ベース)

	実質収支率 比	经常収支率 比	財政力 数	成長性	健全性	資産性	蓄積性	安定性	財政力
札幌市	△1.1	73.7	0.60	0.96	△0.48	0.60	3.59	1.20	28.7
横浜市	△0.75	78.3	0.80	0.97	△0.44	0.54	2.59	1.21	38.2
川崎市	5.4	90.7	0.86	0.95	△0.76	0.36	3.39	1.23	38.6
名古屋市	△2.0	82.8	0.88	0.91	△2.78	0.46	2.92	1.05	36.3
京都市	△2.6	83.2	0.68	1.00	△3.61	0.21	2.53	1.02	30.9
大阪市	△4.1	92.7	0.85	0.84	△3.15	0.90	5.42	1.40	40.4
神戸市	0.5	83.0	0.72	1.03	△0.43	0.92	5.13	1.56	36.3
北九州市	△3.6	83.9	0.61	1.00	1.04	0.50	2.50	1.17	29.5
福岡市	1.3	72.7	0.68	0.98	0.20	0.37	3.05	1.10	30.7

戸都市問題研究所編都市政策論集第2集『都市経営の理論と実践』、高寄昇三「地方財務会計制度の改革」同研究所編集発行『都市政策』第10号を参照されたい。

## 近畿地域産業構造長期ビジョン 判決にみる国・地方公共団体の責任

### ■ 近畿地域産業構造長期ビジョン

#### 1. はじめに

近畿経済の特質と実状を踏まえ、実現可能な最も望ましい産業構造はいかにあるべきかを検討した長期ビジョンの中間報告が発表された。このビジョンは、近畿2府5県の自治体、通産局、経済団体、学識経験者で組織する近畿産業構造懇談会（座長・芦原 義重氏）が、昨年の5月以来作業を進めて來たもので、全国8地方通産局単位に策定されつつある地域別構想の一つであり、近く通商産業大臣の諮問機関である産業構造審議会に答申される。

ビジョンの基調は、その序章にみられるように「決してバラ色の夢を描いたものではない。むしろじわじわと病魔におかされてきた病人が、苦渋の表情で書いた自らの診断書である」（3・12朝日）。すなわち、「近畿地域は、かつては関東と並んで我が国の経済、産業、文化の中心地であったが、近年は関東への過度集中傾向が顕著にみられ、なかんずく中核管理機能の面における地位低下は、近畿地域の『地盤沈下』の現象を生んでいる。かかる傾向に対してすでに久しく関西の『復権』が叫ばれて來ており、この問題の今後の方向を見極め、対応策を検討する」（報告書序章）ことに

ある。

このビジョンの性格は、「国が策定した産業構造長期ビジョン、第三次全国総合開発計画を補完する地域プランの性格をもち、昭和60年までの近畿経済と産業のあるべき姿を展望している」（3・12読売）。また、「不確実性の時代といわれる現代である。とかく自信を失いがちな企業経営者や市民に具体的な未来図を示した意義は大きい」（同）といえる。

#### 2 ビジョンの概要

この長期ビジョンの策定にあたっては、「関西財界が全面的に協力しただけではなく、行政側の近畿各府県、学識経験者らが幅広く参加、内容は経済問題にとどまらず住民の暮らしをどう変えるか、など生活、文化の分野にまで対象を広げている」（3・11朝日）。

ビジョンの主要な目標は、「(1) 適切な雇用機会、望ましい所得水準を確保するため60年までの経済成長を6.1%にする。(2) とくに住生活の充実をはかり、生活水準を現状の5割程度豊かな水準に引き上げる。(3) 研究開発型、ファッション産業など知識集約産業を育て、素材産業の比重が高い現在の産業構造を高度化する。(4) 『復権』

を進める環境を整えるため、産学共同施設（総合技術研究開発シンクタンク）、関西国際空港、産業貿易センターなどをつくり、文化庁、特許庁の近畿への移転を検討する。」（3・11朝日）ことである。このための手法としての中核となるプロジェクトは、第4番目の環境整備のための項目であるが、この他にも、総合交通体系の確立、関西文化センターなど文化、芸能施設の充実があげられている。また、中核プロジェクト以外のプロジェクトとしては、「①研究開発型企業育成センターの関西での活動強化、②中小企業振興事業団の大坂支所設置、③関西流通開発研究センターの新設、④エンジニアリング・コンサルティング企業の新設」（3・11読売）などの情報・研究型プロジェクトが提言されている。

### 3. ビジョンの問題点

このビジョンについて、種々の問題点指摘が行われているが、それらを概観すれば、以下のようなである。まず、その大きな特色の1つであるビジョン策定にあたってのコンセンサスについてである。関西財界を中心に各界の意見が求められてはいるが、「メンバーに加わっている市民代表者は関西主婦連合会の比嘉正子会長ただ1人で、同連合会の“市民性”に疑義をはさむ人も少なくない。中間報告は市民生活の展望にもスペースはさいているものの全体を貫いているのは『開発至上主義』の姿勢だ。従って中間報告が近畿の総意でつくられたというものの、そのまま2千万人近い全住民のコンセンサスになるには少なからぬ問題をはらんでいる。」(3・11神戸)といえる。さらに「7府県が原案を手にし

たのはことし2月27日の担当課長会議の席だった。……それまでに知事が1回、担当部長が2回会議に呼ばれただけなのに、17万字にのぼる原案がすでにまとめあげられていた」(3・17朝日「復権への道」)のであり、京阪神の市長ですら会議に出ていないのである。このため「『復権』とは、通産省と財界のためのものなのでしょうか」(同)という西宮市甲子園浜埋立公害訴訟団の意見にみるように、そのコンセンサスに疑問が残る。

次に、ビジョンの前提となっている6.1%の成長率である。「これは産業構造審議会がハジキ出した成長率の全国平均である。ところが、近畿各府県の長期計画では、平均成長率が5.7%。この差だけビジョンが背伸びした格好だ。これに対しビジョンは、『雇用機会の創出』『経済的地盤沈下の歯止め』を強調して、数字の帳尻を合わせたが、雇用拡大の具体策は見当たらない。経済成長と環境の制約問題にも楽観すぎる面がある。だから各府県は『その基本精神を県の長期計画の参考にしたい』（坂井時忠兵庫県知事など）と評しているが、ただちに同調するとはみられない。たとえば武村正隆滋賀県知事は『琵琶湖の水質保全問題を抜きに全面受入れはできない。産業と自然環境の調和は長期計画でも最も困難な問題だ』と疑問を投げかけている（3・11毎日）。「近畿経済浮上のカギをにぎる大型プロジェクト、例えば中国横断道、新空港、本四架橋、琵琶湖総合開発などの推進は、かつてのように財界主導で進められる時代ではない。官、財ベースの合意ができるても、地元住民の理解と協力が

なければ実現はむずかしい。市民との対話はまだ十分ではないようである」（3・12読売）。さらにこれらプロジェクトについても「各界の参加を得て積み上げ方式で作成したせいか、『復権』の具体策をみてもこれまで各団体が提唱してきたプロジェクトがすべて盛り込まれており、しかも『復権』の手順である優先順位がつけられていない」（3・11日経）のである。

第3番目は、産業構造の変革の方向についてである。「ビジョンでは、『産業の高度化』をファンション、研究開発集約、高度組み立て産業、知識産業という形で示しているが、こうした抽象論ならばすでにいいつくされている。この不況の中で、繊維産業や中小企業が求めているのは明確な指針が盛られた“副読本”としてのビジョンである」（3・11毎日）。

最後に、「ビジョンの目標は近畿の『復権』ということにつながるが、復権にもこれまで2つの主張があった。1つは工業出荷額や卸売業の販売額などのシェアの低下を食いとめ、量の回復をはかるべきだ、という主張。もう一方は、量は低下してもいいから大企業の本社機構など中枢管理機能の東京流出を抑え、東京から関西への分散を図るべきだという主張。つまり、量より質を、というわけだ。ビジョンの中身を読むとこの二つの間を行ったり来たりしながら、結局は両方の意見をともに採用する形をとっている。量を確保して経済の実力を維持しなければ、中枢管理機能の呼びもどしもできなくなる、という主張がほぼ通った形だ」（3・11朝日）。「関西の再生がいたずらに過去のよき時代への回帰を求め

るなら、それは幻想に終わるだろう。近畿経済の将来図がもはや重化学工業中心の既成路線に沿ったものでないことがはっきりした。この意味での新たな展開の原点が“量より質”への発想の転換にあることはいうまでもない。この意味から結局のところ量も質もと欲ばった長期ビジョンの対応の仕方には問題が残ろう。

また、国と地方団体が財政危機に直面している現段階でどこが主導権をとってプロジェクトの推進にあたるのか。かつて関西財界が日本経済に占める近畿の特殊性を強調し、東京への過度の集中を排除する意味から中枢機能の分散を主唱したことがある。いわゆる二眼レフ、サブセンター論であるが、今回もややかたちをかえてこの主張が散見される。中央への傾斜がさらに強まった現在、こうした考えがどれだけの説得力をもつか、疑問である」（3・11読売）。また、「経済・文化の東京集中に問題が多いことは明らかだとしても、だからといってすでに過密になっている京阪神が近畿復権をかけ、結果として首都圏の二の舞を繰り返すことは許されない。具体策のすり合わせに当たっては、地域住民の合意が何よりも必要であろう」（3・12朝日）。

以上、このビジョンについての問題点指摘を行ったが「ビジョンの結びでも『この報告書が完成したことは問題の終わりでなく、むしろ始まりといべきであろう』と書いているように、このビジョンを単なる作文に終らせないためにもそのフォローアップが大切であろう」（3・11日経）し、これを機に活発な論議が呼び起されることが期待される。

## ■ 判決にみる国・地方公共団体の責任

### 1 北陸スモン訴訟とカネミ油症統一訴訟

昭和53年3月1日、金沢地方裁判所において「北陸スモン訴訟」の判決が下った。「スモン訴訟」は、昭和46年5月、スモン患者が国、製薬会社、医師、その医師の所属する医療機関を被告にして、東京地方裁判所に提訴したのが始まりで、現在では、全国20の地方裁判所に係属しており、患者数およそ4千名といわれている。これらの訴訟にあって争点の一つとされているものに「国のキノホルム製造販売承認(旧許可)に伴う法的責任」がある。この点について東京地方裁判所可部裁判長は和解のための所見で、「これら医薬品の製造については、品目ごとに審査したうえ、製造承認を与えるべき旨の明文の規定が存するのであり、この規定を目して『新しい行政需要』に対応すべき安全性確保のための根拠規定と解し得ないものではない。したがって薬事法の中に審査基準とか或いは審査手続、審査機関さらには承認後における追跡調査制度もしくは承認の撤回、そういう規定が存しないことを理由にして、一般に国の法的義務を否定すべきものとするのは、もとより失当というほかはない」と述べている。

「北陸スモン訴訟判決」は、上記の可部所見における責任論を拡大して、「国の製造許可、輸入承認は、キノホルム剤が医薬品として使用される場合の安全領域をはるかに逸脱した範囲にまで有用性を公認したものといえ、いちじるしく安全性を欠いた違法な処分だ」として、薬害裁判では初めて国の法的責任を認めている。

しかし、同年3月10日福岡地方裁判所はカネミ油症統一訴訟において「食品衛生法では自治体に食品衛生監視員を置き、有害な食品が出回らないよう監督させると定めてあるのに、国と自治体は自らの監視義務を怠った結果、大きな食品事故を起こした。これは国家賠償責任にあたる」とする原告の主張を退けて、国、自治体については「食品衛生法に基づく責任は、政治的行政責任で、食品業界への監視、取り締まり権限は行政庁の自由裁量であり、個々の国民に対する法律上の義務ではない。権限不行使が違法となるのは、裁量権が消極的乱用で著しい不合理があった場合のみである。」と判断している。

行政上の争訟にあって、従来ともすると「門前払い」の理由とされた「当事者適格・訴の利益」といった点については、行政事件訴訟法にいう「法律上の利益」を「法律の保護に値する利益」と解するなり、国家賠償法にいう「公権力の行使」を広義に解して、救済の途を拡大する傾向にある。

しかしながら続いて出された2つの本案審理をみると、一方で「薬事法上の承認、監督」にかかる「国の過失」を認め、「国の作為に伴う責任」を是認しているものの、一方の「食品衛生法上の監督、指導」にあっては「行政裁量」を理由として「不作為に係る責任」を否定している。キノホルム剤製造許可にいたった経過、関与の程度、或いは薬事行政と食品衛生行政の相違といった特異性は存在するものの、「国民の生命、安全、衛生」を考えるとき「食品の安全は食品業者の監督のみによつ

て足りる。権限の行使は裁量事項とする」カネミ判決には疑問が残される。

## 2 熊本水俣病認定不作為違法確認訴訟

次に「違法性の是認」が困難とされる「不作為に係る責任」の中で認定行政に関するものとしては「熊本水俣病認定不作為違法確認訴訟(熊本地裁51年12月15日判決)」がある。本件原告ら410名は早い者で47年3月、遅い者で49年8月「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」第3条1項に基づき水俣病認定を申請(この認定を受けたものは「公害健康被害補償法」による補償の受給資格を得る。)したが、49年12月にいたっても何らの処分も行われなかつたとして、熊本県知事を被告に、「『相当期間』を経過したにもかかわらず何らの処分もしない」という不作為の違法確認を求めたものである。

判決に言う「およそ不作為の違法確認の訴えは、申請者らの地位の不安定さを早急に解消することを目的とするものであり、右訴えにおける『相当の期間』とは、行政庁が当該処分をなすにつき通常必要とする期間を基準として、既に右期間を徒過した場合には特別の事情のないかぎり行政の不作為を違法とするものであることはいうまでもない。」と、しかしながら、未だ必ずしも相当期間を経過していない場合といえども、申請後ある程度の期間を経過したにもかかわらず、行政庁が将来いかなる時期に処分をなすかが全く不確実・不明である等。申請者らの地位の不安定が、既に『相当の期間』を経過した場合と異なることなき場合には、行政の措置(不作為)を違法とするのが相当であるとしている。

又、「被告の主張する「申請者の激増およびこれに対して検診・審査の担当医師の確保が困難」については『相当期間』の一要素にすぎず、「水俣病についての医学的判断が困難なこと」等は、特別の事情に相当しないと判示している。

## 3 狂犬病予防法と千葉県犬取締条例

地方公共団体の責任を考えるうえで興味ある判決がある。一つは、路上を通行中の児童が犬に咬まれて重傷を負うという事件(昭和38年2月7日、名古屋市港区)に伴い被害者及びその父母が原告となって名古屋市の野犬対策に不備があったとして、損害賠償の訴えを提起(昭和41年2月2日)したものである。

即ち、原告は「保健所長は保健所の長として狂犬病の予防、撲滅のため、狂犬病発生の如何を問わず、無登録犬、無鑑札犬、予防注射を受けていない犬の捕獲、抑留をなす義務(狂犬病予防法第6条)を有し、…、場合によっては野犬による咬傷事故の発生を防止するために必要な措置を講じる義務を負う」と主張している。本件において名古屋地方裁判所(昭和46年3月9日判決)は、当該保健所管内における狂犬病予防対策は、他都市のそれと比較勘案しても当該保健所長に「職務怠慢があったと認めるに足る証拠はない」として本訴請求を棄却しているものの「狂犬病予防という究極の目的を達するためには、まず犬が人を咬むことを予防しなければならない。よって法律は、野犬が狂犬病にかかっているか否かを問わず、これを捕獲抑留すべきことを命じているのである。……従って予防員や捕獲人が野犬の捕獲抑留を怠ったために野

犬の咬傷事故が発生した場合は、たとえその加害犬が狂犬病にかかっていなかったとしても被害者に対する関係において不作為による違法行為が成立することになる。」と、地方公共団体及びその行政担当者にはこのような咬傷事件を未然に防止する責務が課せられていることを指摘している。

今一つは、千葉県木更津市で三歳の幼児がやはり野犬にかまれて死亡した事故であるが、この事故で幼児の両親は、「事故のおきた付近は当時、野犬が横行、家畜、農作物の被害のほか、幼児、学童が襲われるさわぎもあり、地元保健所は知っていたはず。知事、保健所長、関係職員は、野犬が危害をおよぼす恐れのある場合、防止措置を講じる義務があるのに、その義務を怠った」として県に対して逸失利益の相続分等の損害賠償を請求したものである。50年11月千葉地裁は「県は『飼い犬条例』を『犬取締条例』に改め、野犬の被害防止につとめており、45年以来“犬の危害防止旬間”も設けた。本件事故もその期間中の事故で、野犬を捕獲しなかったとはいえ、ただちに知事、保健所長、関係職員に作為義務違反があったとはいえない」として請求を棄却した。これに対して、東京高等裁判所（昭和52年11月17日判決）は「知事が県条例によって、野犬対策の権限を適切に行使すれば、本件事故は防げたとも推認され、作為義務違反を認めるのが相当……」と判示し、請求の一部を認めている。

この二つの事故をめぐる判決は、行政当局に対して、改めて条例の効力の再認識を促すものであるともいえる。

#### 4 大東水害訴訟判決

最後に「管理行政」についてはどうか、道路・公園での事故、幼児のため池転落事故、学童の学校における事故等、營造物の設置管理の瑕疵に起因する事故については「行政の責任が比較的明確で、且つその程度は大きい」とされる傾向にあり、行政の対応においては損害補填の主旨から、保険制度さえ余儀無しとされている。

昭和52年12月「大東水害控訴審判決（大阪高裁）」は、梅雨期の集中豪雨によって生じた浸水被害について「本件水害は、河川、排水路からの溢水、内水競合が原因。危険性を知りながら放置していた行政側の管理上の瑕疵は明白」として、住民側の全面勝訴だった一審判決（昭和51年2月19日大阪地裁）を支持して、国、大阪府、そして大東市の控訴を棄却している。この種の責任は從来、「自然が相手の治水事業は管理責任に限界がある。」「河川の段階的改修はやむを得ない現状である。」等、天災性、或いは不可抗力論をもって行政の責任が回避される傾向にあったものであるが、やはり「行政責任拡大」の方向にある。

以上、一連の判決を通して「行政責任の範囲」がある程度浮きぼりにされることとは思うが、同時に「行政が最大限の努力をするのは当然の責務だが、財政的にも技術的にも十分対応できないのが現実の姿だ。いかに法理論をきめ細かく構成しても、行政責任を追及するだけでは問題は少しも解決しない。」（52・12・23 日経焦点）が、問題解決への方途を探ることは行政に課せられた重要な責務であろう。

## 神戸らしい都市景観形成 をめざして

昭和52年11月25日  
神戸市都市景観審議会

### まえがき

さまざまな都市活動や市民生活の展開する場である都市空間とその表現としての都市景観は、市民にとってかけがえのない共有財産である。

公告をはじめとする近年の生活環境の悪化と都市空間秩序の混乱により、それぞれの都市のもつ歴史的蓄積や生活環境のアメニティ(快適性)は失われ、都市空間は「景観破壊」とでも呼ぶべき様相を呈するに至っている。こうした背景には、経済的効率を優先するまちづくりがもたらした都市景観の画一化やゆとりの喪失とともに、これまで市民生活を支えてきた秩序(ルール)の崩壊といった側面があることも見逃せない。

一方、今日、景観問題が都市行政上の課題として登場してきたのは、これまで下水道や道路といった各種施設整備がはかられてきた結果、ようやくその環境の質的側面に関心が持たれるようになったためと言える。都市と生活空間を、市民一人ひとりにとって親しみと愛着と誇りのあるものに回復させることができ、今やまちづくりの中心課題となりつつあり、これからの大好きな問題でもある。

ところで、都市の景観問題は、単に神戸

市ののみならず、現代都市が共通にかかえる課題であるが、景観はそれぞれの都市や地域固有の自然条件とか市街地形成の過程に深くかかわっており、その課題解決にも当然異なる方向が求められよう。神戸市における都市景観整備の究極の目標も、都市の個性としての神戸らしさを都市空間の中にいかに実現するかにあると言って過言ではない。

すでにいくつかの自治体では、都市景観の保存や新しい空間構成のための施策が検討されはじめている。神戸市においても、「神戸市民の環境を守る条例」「神戸市市民公園条例」「グリーンコウベ作戦」「神戸クリーン作戦」など独自の施策による環境整備に努めてきたが、これまでの施策は個別の課題に対する規制や事業計画にとどまり、総体として、美しく快適なまちづくりを進めるという視点に欠けていたくらいである。

本審議会は、こうした事情をふまえて、神戸らしい都市景観形成のための施策のあり方について検討を重ねてきた。今回の答申は、施策推進の具体的な内容や手法よりもむしろその前提となる基本理念や目標像とともに、現在の神戸市がかかる景観整備上の課題の検討を中心としており、景観整

備の施策のあり方についてはいくつかの提言の形でとりまとめている。これは、現在の時点では具体的方策の検討よりも、問題の所在を明らかにすることと、課題解決のための基本姿勢の確立こそが急務と考えたからである。

## I 都市景観ととりくむ基本姿勢

### 1. 都市景観とは何か（基本的認識）

都市景観は、都市を構成する自然や建築物・工作物などの物的環境についての主に視覚イメージにかかわるものであるが、広くとらえれば都市の諸活動や市民生活を反映した雰囲気なども含まれる。すなわち、すぐれた都市景観は、単に造形的に美しい環境を意味するだけでなく、私達が日々の生活をすぐす場として親しみのある快適な生活空間や、コミュニティ意識に支えられた市民文化も含む極めて幅広い内容をもつものである。

これまでの環境整備対策や各種の都市計画事業においては、都市空間のもつ機能や量的側面に主眼がおかれ、地区ごとの特性を尊重したり、美しく快適なまちをつくるといった課題に正面から取り組む姿勢に欠けていたといわざるを得ない。

以下の神戸市における都市景観整備についての検討を進めるにあたって、次の三点を特に強調しておきたい。

#### 1) 多様な価値観の調和

一口に「すぐれた景観」といっても、市民一人ひとりの価値基準ともかかわる問題であり、その内容はまことに多様である。ただ、文化財や古いものだけに価値がある

といった考え方や、それとは逆に新しいものだけに現代的意義を見出すといった片寄った態度からは、生き生きとした都市景観は生まれてこない。市民一人ひとりの多様な価値観を生かしつつ、調和をはかっていく姿勢が大切である。

#### 2) 計画的まちづくりと都市美実現への努力

高度経済成長とその後の都市の変化の中で、都市空間のあらゆる面において景観破壊が進行してきた。今や、すぐれた都市景観は、自然の成り行きに任せておけばできあがるものではなく、計画的まちづくりへの視点とともに、美しく快適な都市空間構成のための不断の努力の積み重ねによってのみ実現されるものであることを充分認識する必要がある。

#### 3) 都市空間の公共性

すぐれた都市景観を実現していくためには、個々の建築活動や開発行為に際して周辺との調和をはかっていくことが不可欠である。都市空間は個々の自由きままな利用や建設に委ねられるものではなく、市民共有（公共）のものであることが正しく理解されなければならない。

#### 2. 都市景観整備の基本目標

神戸市において都市景観整備を進める上での主要な課題は、はじめにも述べたように、市民一人ひとりにとって親しみと愛着と誇りの持てる都市空間をいかにして実現するかにある。そのためには、まず都市空間としての神戸らしさを継承し、創造していく姿勢の確立が大切である。

ところで、神戸らしさとは、神戸市の固有の性格（都市の個性）を意味し、自然条

件、産業構造、歴史にはぐくまれてきた市民気質など幅広い内容で支えられている。特に神戸市では海と山の自然条件に恵まれ、開放的で明るく、住みやすいことが神戸らしさとして高い評価を得ている。将来の目標像としてもこれらを基調とした方向が求められる必要がある。

昨年、策定された「新・神戸市総合基本計画」の中でもさまざまな都市像が描かれており、それらの都市像を人間尊重、生活優先の思想のもとでどう具体化していくかが大きな課題となっている。

神戸市における都市景観整備の基本目標としては次の三点に集約できよう。

#### 1) 個性ある都市空間の発掘・創造（都市の顔づくり）

人間一人ひとりには顔がありそれぞれ異なる表情をもつ。同様に都市にも顔がありその表情の多様性や調和の中に、個性なり魅力を見発見することができる。

神戸市の都市空間を特徴づけている海・坂・山の変化ある地形、河川や幹線道路などの市街地の骨格を形成するもの、都心や生活中心など都市活動の焦点となる地区は神戸を代表する顔として特に大切に育てていきたい。

その際、すぐれた景観資源を発掘・継承していくとともに、新しい時代に即応した創造性に対する理解と調和の姿勢が重要である。

#### 2) 生活環境の質的向上（アメニティの追求）

これまでの生活環境整備は、いわゆる「シビルミニマム論」に代表されるように、生活環境の安全性・保健性・利便性などの

量的整備の側面に重点がおかれて、アメニティといった生活空間の質的かつ包括的課題については、充分な配慮が払われていたとはい難い。都市景観整備の目標の一つは居住地全般におけるアメニティを実現することにあり、生活環境の機能的・量的側面の整備と一体となった施策体系の確立が望まれる。

#### 3) 市民文化としての都市景観（市民意識の向上）

市民は、日常生活を通じて周辺環境に対しさまざまな働きかけを行っており、都市景観はその結果として人々の生活が表出したものといえる。また、市民一人ひとりの生活意識や価値感が美しく快適なまちづくりを支える基盤となり、この意味で都市景観は市民文化の最も身近な表現形態と考えられる。

昭和47年度神戸市市政専門委員会の報告の中でもこの問題がとりあげられており、①美的秩序のある都市空間、都市づくりと芸術活動の協力をはかること、②緑化は文化事業であることの認識に立って、一層促進することの二点が強調されている。

よりよい都市景観実現のためには、市民の都市景観に対する意識の高揚が不可欠であり、多様な価値観を生かしつつ、神戸らしい都市景観形成のための市民的合意を得なければならない。

## II 神戸市の都市景観の特性と課題

### 1. 神戸市の空間構成と都市景観の類型

神戸市は地形的にみると、六甲山から北部の自然と田園集落が一体となった地域と

南部の六甲山系から海へ向って緩かな斜面が連なる既成市街地の、大きく性格の異なる二つの地域に区分される。

既成市街地においては、北から住宅地・住商工複合地・工業港湾地といった地区が層状に形成されている。さらに、市街地の主要な道路や河川は、それぞれの地域・地区を有機的に連結する形で都市空間の骨格を形成している。これらは景観上も重要な役割を果している。

よりよい都市景観を実現するためには、まず何よりもこうした神戸市の都市空間がもつそれぞれの特性を把握することが第一歩となる。

本来、都市景観が非常に広範な内容をもつことはすでに指摘してきたが、それらのすべてについての特色を明らかにすることは困難である。そこで、ここでは神戸市の都市景観について、都市空間を構成する物的（景観）構成要素との関連でとらえ、そ

の特性と課題を検討しようとするものである。（図1・2・3参照）

都市景観は、時間・場所・見る位置等によっても様々に異なるが、見る主体と見られる対象との相互関係によって、眺望型景観と環境型景観に二分されよう。眺望型景観は、山頂や海上あるいはビルの屋上などから海や山を市街地とともに眺める景観であり、環境型景観は、それぞれの地域や地区の中にあって、自らを取りまく周辺環境としての景観を享受するものである。

さて、実際にはこの二つの景観がさまざまにくみ合わさって豊かな都市景観が形成されるものであるが、これを物的構成要素と地域・地区の拡がりの段階構成との関連に着目すれば、次のように分類できよう。

まず、大きく地域の空間的拡がりからは広域的景観（ランドスケープ）・都市的景観（タウンスケープ）・街区的景観（ストリートスケープ）として位置づけられる。

これらを対象となる地域や地区的性格によって細かく分ければ、自然地域景観・都市軸景観・市街地地区景観あるいは街路景観に区分され、さらにはランドマークやストリートファニチュアといった個々の要素そのものにも分類できる。

以下、これらの景観類型にしたがってそれぞれの課題と整備の方向を検討する。

図1 「都市景観」の類型

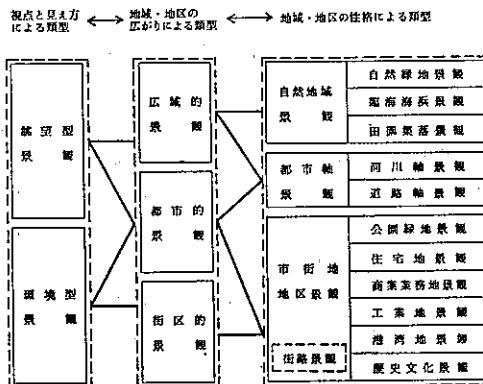


図2 地域・地区の段階構成と景観の構成要素

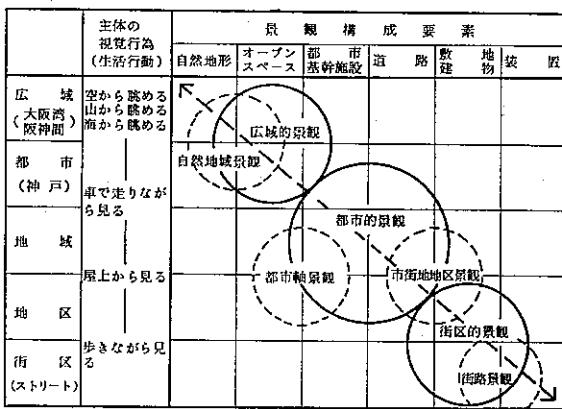
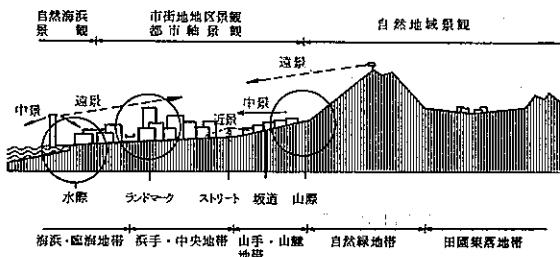


図3 神戸市の地形特性と景観上の特色



## 2. 景観類型別にみた課題と整備の方向

### 1) 眺望型景観

六甲山や瀬戸内海・大阪湾を市街地とともに眺めることができる眺望景観は、神戸市を代表する景観であり、大切な市民の財産である。

眺望型景観の典型例として、海上あるいはビルの屋上などから眺める六甲山系の山並を背景とした市街地のたたずまいと、国鉄などの車窓から海側を眺めたときの須磨～舞子海岸の景観をあげることができる。

ところが、前者では、特に自然の緑と市街地の人工環境とが接する部分における大規模住宅地開発あるいは高層建築物の出現がこれまでの六甲山を背景にした市街地のスカイラインを大きく壊し、市街地全体の調和を混乱させている。一方、後者では、海岸沿の帶状の地域に出現した大規模高層マンションにより、瀬戸内海・淡路島を望むすぐれた眺望を失うこととなった。（図4参照）

このような眺望型景観の保全整備を進め

るには、眺められる対象（眺望対象）としての地域や地区あるいは要素の保全整備と眺める位置や場所などの眺望点の拡充整備との二つの方向を合わせ考える必要がある。とりわけ、高層・大規模建築物は、周辺環境に与える影響が大きく、眺望景観に対する充分な配慮が望まれる。

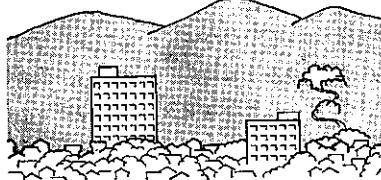
このうち、眺望対象の保全整備については、その範囲が広域にわたるため困難な面が多い。ただ、前記のような山際や海浜では、自然環境を保全するとともに、市街地にあっては河川・主要道路・都市公園などのオープンスペースや緑を有機的に連結し都市空間の骨格づくりを進める。また、建築物の色彩などの調整による都市空間全体としての一体感の確保を積極的にはかっていくことも望まれる。

一方、眺望点としては、山上の展望台・公園・市街地のビルの屋上や街角、あるいは個人の住宅などさまざまな視点がある。眺望景観は市民全体の利益にかかるものであるため、一般市民の利用が可能な公的眺望点からの景観を大切にしたい。そこで、市民が自由に立ち入ることができる眺望場所を積極的に拡充整備するとともに、周辺での開発については、眺望を阻害しないような配慮が望まれる。

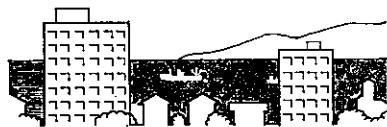
## 2) 自然地域景観

自然地域景観は、自然緑地景観・臨海海浜景観・田園集落景観に分けられる。自然緑地景観では、開発による植生などの生態系の変化、臨海海浜景観では、公害による海浜汚染や土地利用の変化とともに自然海浜の破壊、田園集落景観では、都市化の圧力による自然と人工の伝統的なバランス

図4 眺望型景観の問題点



高層建築物の出現により、山際のスカイライ  
ンは混乱し、市街地との一体感が損なわれる。



車窓からの海への眺めは、高層建築物により  
水平線が分断される。

の変化などさまざまな課題をかかえている。しかし、いずれの場合も整備の方向としては、自然や緑地環境の保全が基本となり、既存の自然環境保全局策を景観面から再検討することが必要となろう。六甲山系や帝釈丹生山塊を中心とする自然緑地景観では、自然環境保全の強化が中心となり、須磨や舞子などの臨海海浜景観では、自然海岸の保全とともに、土地利用の再編による市民のレクリエーションゾーンとしての整備が望まれている。また、北神地域や西神地域での田園集落景観では、開発行為と自然環境との調和をはかる一方、史跡・神社・仏閣などの文化財保護をはじめ古い町並や集落の保全も含めた幅広い環境整備が必要であろう。

## 3) 都市軸景観

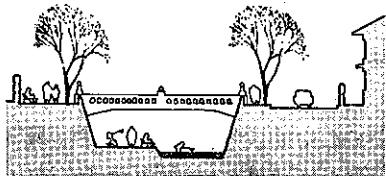
都市軸景観は大きく、河川軸及び道路軸

の二つに分けられる。

④河川軸景観……神戸市の都市内河川は流量や流域面積が小さく、また侵蝕力が大きいわゆる暴れ川が多い上、河川改修により、ほとんどがコンクリートの河床・河岸になっている。そのため、単なる通水路としての性格が強く、芦屋川、夙川などにみられるような市民が直接親しめる河川空間は、ほとんどない。

今後、住吉川をはじめとする断面に余裕のある河川については、河川空間の積極的見直しを進めるとともに、市民のレクリエーション空間としての整備が望まれる。その際、河川空間の積極的な緑化推進および橋架や各種施設・装置などの配置・デザインについての配慮が望まれる。(図5参照)

図5 河川軸景観の整備



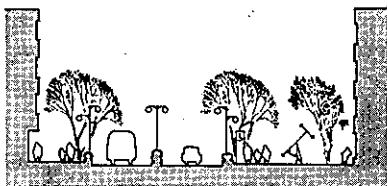
河川を単なる通水路に終らせず、市民が河川空間と親しめるよう工夫する。

⑤道路軸景観……道路は単に車や人の通行・貨物の運搬のためのみにあるものではなく、市民のさまざまな生活行為の展開する場である。

そのため、都市軸景観としての街路景観整備を進めるにあたっては、これまでの車優先の道路利用を見直し、まず、歩行者空間としての安全性・快適性を高める方向が

大切である。その際、自動車交通を考慮した上で、歩道などの拡充整備・舗装や街路樹・ストリートファニチュアなどの配置やデザインには特に配慮を必要とする。また、沿道土地利用・建築物・工作物・屋外広告物などについての適正な整備を通じて調和のとれた町並の形成をめざすことが望まれる。(図6参照)

図6 道路軸景観の整備



道路を歩行者にとって、安全で快適な生活空間として整備する。

#### 4) 市街地地区景観

市街地地区景観は、それぞれの地区の性格により、公園緑地景観・住宅地景観・商業業務地景観・工業地景観・港湾地景観・歴史文化景観に分けられる。

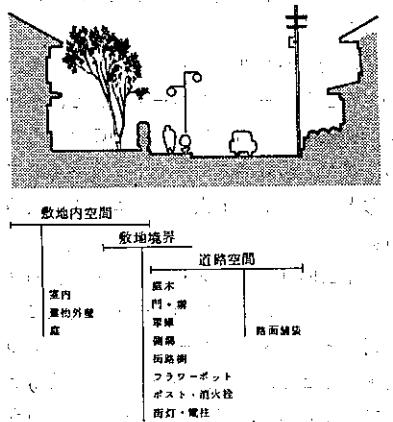
⑥公園緑地景観……公園緑地は、市民の貴重なレクリエーション空間である。それと同時に、市街地の中に緑の核をつくり、自然環境をとりこむという景観上重要な役割を果たしている。市街地の公園は、近隣における児童公園から総合公園にいたるまでさまざまな規模と性格をもっているが、それぞれの特色を生かしつつ緑化を推進しさるに、個々の公園緑地相互を前記の都市軸や緑道により有機的に結合させることが望まれる。また、公園自体の造園設計に際

しては、植栽はもちろんベンチ・街灯その他の施設について、それぞれの個性に応じた配置およびそのデザインの検討が必要である。

②住宅地景観……市内にある住宅地はバラエティに富む景観を形成しており、その環境特性もさまざまである。その整備にあたっては、それぞれの地区の個性を生かしつつ、生活環境整備と一体化して進めいく必要がある。

住宅地景観は、一般に地区内の道路・敷地境界及び敷地内空間によって構成されるが、道路からの景観を基本として、まず自動車交通に対する歩行者の安全を確保する。さらに、側溝や電柱・ガードレールなどの処理、舗装のデザイン、オープンスペ

図7 住宅地の景観構成要素

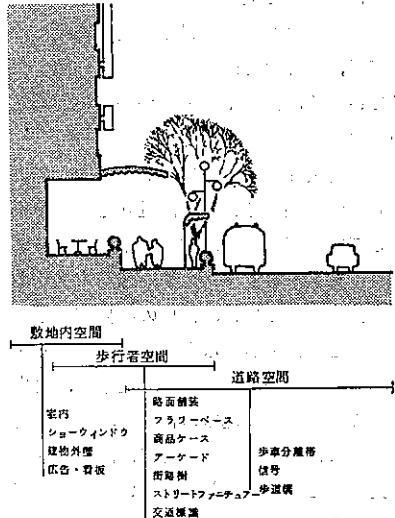


ースの緑化について配慮し、より快適な歩行者空間をつくりだす必要がある。同時に細街路などにみられる街路占有物で、景観上好ましくないものについてもその防止策が必要となろう。道路との境界を画するそ

れぞれの住宅の塀・生垣・法面、家屋の壁面・屋根などについては、周辺との調和をはかることが大切であり、そのためには特に地区住民の協力体制が望まれる。(図7参照)

③商業業務地景観……身近な近隣商店街から都市の顔ともいえる都心商業業務地にいたるまで、その性格もさまざまであるがそれぞの地区の個性を生かしつつ、魅力ある商業業務空間を育成しなければならない。そのため公開空地などの確保、路面舗装、街路装置の計画的整備などを通じて歩行者空間を豊かにすると同時に、地区の性格に応じた建築物の規模や配置・デザインの調和についての考慮も望まれる。特に、看板・広告塔などの規模・設置位置・デザインについては地区の性格に応じた独自の方策が考えられねばならない。(図8参照)

図8 商業業務地の景観構成要素



④工業地景観……工場内の職場環境を豊かなものにするためにも、敷地内のオープンスペースの緑化整備をはかるとともに、工場建築物・工作物などの色彩・形態についての配慮が望まれる。また、住工混合地区については、市街地再編成整備と一体化し、緑地の確保や環境改善を考える中で景観形成をはかっていく必要があろう。

⑤港湾地景観……神戸らしさを代表する景観の一つとして、その役割は大きいが、これまで港の雰囲気や魅力に接する機会が少なかった。最近、計画的に海と接する場がつくられつつあるが、市民にとってもまた訪問者にとっても、神戸の玄関にふさわしい整備を一層はかるべきである。港湾地区内に市民の憩いの場を確保し、これらを市街地と結びつけ、レクリエーション空間として整備することが望まれる。そのためには、土地利用の再整備、港へのアプローチ、道路の拡充整備が不可欠である。また、倉庫やクレーンをはじめ港湾施設については、「神戸港臨港地区カラー作戦」だけではなく、配置や形態についての対策も望まれる。

⑥歴史文化景観……異人館の集中している北野山本地区をはじめ、近代建築物の集積している旧居留地、独特の木造酒蔵群の町並を有する灘浜手地区や、神戸市文化環境保存区域などには、神戸の歴史文化を表現する建築物・遺跡などが数多く存在する。こうした歴史文化遺産を継承し、再生することにより、地区の個性は、その伝統とともににはぐくまれる。特に、開発が進み歴史文化遺産が失われ、あるいは周辺環境が大きく変化しつつある地区については、

早急な対応策が望まれる。また、こうした地区整備にあたっては、単に古いものを残すだけでなく、地区環境と調和した新しい創造活動を育て、両者を調和させていくことが大切である。

### III 景観整備推進のための提言

#### 1. 基本的枠組（前提条件）

都市景観整備を推進していく上で、計画策定あるいは実施の前提となる条件がいくつか考えられるが、ここでは次の三点を改めてあげておきたい。

##### 1) 都市空間の領域構成

はじめにも述べたように、都市空間は市民共有の財産であり、いくつかの領域によって構成されている。それを都市空間の公共性に着目すれば次のような三段階に区分できる。

①公的（パブリック）領域……道路や公園など公共オープンスペースを指し、その空間構成や路面舗装は外部空間の基調となる。また、植栽やストリートファニチャーなどは景観形成上大きなウェイトを占める。

②半公的（セミパブリック）・半私的（セミプライベイト）領域……敷地内にある樹木・前庭・アプローチや敷地境界上の門・堀などは、街路景観を構成する要素として重要であり、周辺環境との調和という点から見直される必要がある。また、商業業務地区などにあっては建築物の外観自体がこの領域の主要な構成要素となり、広告物や装置類もここに含まれる。

③私的（プライベイト）領域……個々

の建築物やその附属施設が対象となり、室内空間から外観までその性格により都市景観とのかかわり方は異なるが、一般に街路などの公的領域に面しない部分については個人の自由に委ねてよい。

以上の区分のうち、公的領域については当然のことながら、特に半公的・半私的領域が景観整備を考える上で重要であり、社会的・経済的区分とは別の都市空間の公共性についての認識が大切である。

## 2) 守る・育てる・創る

景観整備の方向は多様であり、その目的に応じた手法が検討されなければならない。その際、守る（保存）・育てる（保全）・創る（開発）の三つの視点からそれぞれの景観特性を生かしていくことが望まれる。

①守る（保存）……これまで蓄積されてきた歴史的環境やすぐれた景観資源については、これを保存し継承する。

②育てる（保全）……このまま放置すれば老朽化や荒廃の進むおそれのある市街地環境等にあっては、これまでの地域や地区固有の環境特性を生かしつつ改善を進め、変化の中に歴史の連続性が保たれるよう配慮する。

③創る（開発）……新しく市街地を開発整備する場合はもちろん、再開発を進める場合においても、すぐれた都市空間を創造していく努力が大切である。

## 3) 規制・誘導・助成

具体的な景観整備を進めていく上での行政施策は種々あろうが、規制・誘導・助成に大別されよう。

ただ、景観のもつ意味内容は多様であり

個別的性格が強いため、一律的規制は困難であり、実効性にも乏しい。そのため地区毎に市民組織が主体となった協定などが生まれていくような誘導施策が有効となる。また、すぐれた景観をつくるための融資制度を中心とする助成施策についても早急な検討が望まれる。

いずれにせよ、できることからやっていく姿勢とともに、施策実施のための市民的合意を得ることが肝要である。

## 2. 提　言

### 1) 景観マスター プランの策定

都市景観整備を進めるためには、「すぐれた都市景観」の基準あるいは規範となるものが必要となる。そのためには、まず地域や地区の将来あるべき姿、特に空間計画のイメージを明確にしておかなければならない。この整備の基本方向を示したもののが「景観マスター プラン（都市景観整備のための基本計画）」である。

景観マスター プランでは、地帯別・地域別に景観整備の基本方向を明らかにするとともに、それを実現していくための保存・保全・開発などの手段についての具体的内容を盛り込む必要がある。

また、計画策定に際しては、市民の意見をはじめ各分野からの充分な意見の反映をはかることが肝要であり、計画内容自体を絶えず見直していくシステムの検討も大切である。

### 2) 地区景観整備計画の作成と事業実施

上記景観マスター プランと対応させつつ住民の積極的参加を基本とした地区景観整備計画を策定することが望ましい。その際都心地区などにあっては、単に、住民だけ

でなく来訪者や昼間利用者の立場に立った計画立案も大切である。いずれにせよ、景観整備を地区の環境改善計画全体の中で位置づけることが重要である。同時に、個々の環境改善行為に対して指針となるマニュアル（景観計画の手引）の作成・提示も合わせて考える必要がある。

この整備計画に基づいて、具体的事業の実施や指導助成施策が講じられることになるが、最近、伝統的建造物群保存地区の指定が検討されている北野山本地区や先年指定された文化環境保存区域など、主要な地区や緊急を要する地区については、モデル地区として早急な取り組みがなされなければならない。

### 3) 「神戸市景観条例」などの制定

景観整備のための規制・誘導施策の実施にあたっては、既存法制度の再検討と積極的活用を進めるとともに、既存法制度には欠けていたり充分でないものについて新たに「神戸市景観条例（仮称）」を制定する。この条例には、地域地区指定及びそれぞれの具体的規制・誘導施策の内容が含まれることとなろう。

また、建築物・工作物・広告物など景観構成要素の計画・設計の技術的項目についての「景観指導要綱」の策定や、市民の都市景観形成に対する意識を高めるための「市民憲章」の制定についても合わせて検討する。

### 4) 啓発活動

すぐれた都市景観を形成するためには、市民の理解と協力が大切であり、そのための各種啓発活動が必要である。その際、行政からの一方的啓発に終らず、建築家やデザイナーなどの専門家、企業を含めた幅広い活動が望まれる。具体的な施策としては次のようなものが考えられる。

④広報活動……神戸らしさの発掘・再評価を市民に求めるための広報活動を積極的に進めなければならない。その際、一般の報道機関の協力を得る。また、都市景観の具体例を紹介する中から、都市空間の公共性についての理解を深めていく。

⑤啓蒙教育……一般市民に対しては、市民大学講座などに都市景観に関する講座を開講したり講演会を開催する。一方、事業者や専門家については、周辺環境や都市景観形成に果す自らの役割について、意識向上をはかるための講習・研修会を企画する。また、学校教育にあっては、地区的自然や歴史・社会への理解を深め、環境デザイン・都市デザインに対する関心を高める。

⑥表彰制度……周辺環境と調和してすぐれた景観を構成している建築物や工作物・造園・ストリートファニチャー、更には開発行為などに対し、その関係者を表彰し市民の関心を高めすぐれたデザインの普及をはかる。

⑦設計競技……公共建築物やストリートファニチャーなどについて設計競技（デザインコンペ）を行い、広く専門家の英知を集めること。

### 5) 都市景観行政推進のための体制強化

景観マスター プランあるいは地区景観整備計画において、整備の方針が定まった地区にあっては、個々の開発行為や建築活動と周辺環境との景観上の調和について、総合的見地から調整・指導できるような体制

の強化をはかる。

その際、これまで細分化され個別的に行われる傾向の見られる行政指導体制の再検討も必要となろう。

また、道路整備事業・緑化事業をはじめとする公共事業については、事業相互を関連づけるとともに景観的に配慮することを特に望みたい。

#### 6) 常設の都市景観問題検討機関の設置

すぐれた都市景観を形成・維持していくためには、絶えずこの問題が全市的にも地区毎にも検討されつづける必要がある。このためには、都市や地区での景観形成の基本事項の検討と、建築物などの美観審査を行なう市民の参加による「都市景観審議会

(仮称)」を設置する。また、それぞれの立場の市民の景観についての意見が反映される「景観モニター制度」の設置もあわせて考える。

### IV 提言実現のために

より豊かな生活空間と神戸らしい都市景観を実現していくためには、それぞれの分野の人々の協力が不可欠である。そのためには、市民・市・事業者・専門家それぞれの役割を明確にし、相互の協調をはかっていくことが大切である。

#### 1) 市民の役割

市民がよい環境をつくり、よい環境が市民を育てる。すぐれた都市景観を形成するためには、市民一人ひとりの景観に対する自覚と関心の高まりがまず必要である。日常生活の中から地区環境の向上がはかられていくべきであり、地域住民相互の協力が

なければ豊かな都市景観は実現しない。

#### 2) 市の役割

市は、市民・事業者に対する指導・助成・啓発の他、重点地区の環境整備事業を推進し、都市の骨格・顔となるすぐれた都市景観づくりに先導的な役割を果さなければならない。

また、公共建築物の建設にあたっては、周辺環境などを充分に配慮し、他のモデルとなるよう計画することが強く望まれる。

#### 3) 事業者の役割

事業者は地域社会の一員として、その事業活動を通じて市民との信頼関係を深め、魅力あるまちづくりに協力することが望まれる。

事業用敷地の緑化など環境整備を進めるとともに、施設の建設にあたっては、公開空地を提供するなど、景観整備に積極的に取り組むべきである。

#### 4) 専門家の役割

都市づくりにたずさわる人々は、専門家としての自覚にたって、よりよいものをつくるために努力し、専門家相互の協力体制を確立しすぐれた都市景観づくりに貢献する。

また、各分野への助言・指導および啓発活動を積極的に行い、理論的にも技術的にも先導的役割を果すことが望まれる。

## これからの文化行政を考える 中間報告書

昭和52年3月

神戸市都市政策研究会

文化行政分科会

### はじめに

戦後、日本の地域社会は瓦解したといわれる。日本人が皆、自分の家にこもりこんだともいわれる。なるべく他人に干渉しない、されないのをルールとする社会がどれほど地域社会の形成にほど遠いものかわかるであろう。

しかし、最近やっと閉鎖的個人主義に対する反省とともに新たな地域社会再形成の動きが出はじめている。この時代の変化の中で、市民の生活様式がこのように変わり市民は住みよい楽しい生活を送ることを望むようになってきた。

市民は、必需品を節約し、個性的商品を買うという傾向が強くあらわれているニューファミリー層などの志向に示されるように、生活に一工夫を加えようとする気持を抱き、技術進歩から出てきたテレビの虚像、絵の複写、模造品などのコピー文化に対する反省から、市民はモノとモノ以外の何かで調和を図った行政を求めているのではないか。だからモノ中心で画一的に施策を行えばいいということでは済まされなくなり、文化を抜きにして、行政は進められないという時期に来ていることは間違いない。早急な文化行政の推進が望まれるところである。

一方、高度成長から石油ショック以降の減速経済への移行の中で、

- ① 高度成長の中で都市の過密化が進み、都市アメニティ（快適性）が欠如し
- ② 余暇時間が増大しつつあるため、生活をいかに楽しむかという気持が市民の中に出てきて
- ③ 都市化が進み、一度は大都市圏の人口は増大したが、最近、人口の停滞、増加率の減少傾向が現われて人が地方都市に魅力を感じるようになり、大都市の魅力が失われつつあり、
- ④ 人間が、管理社会の歯車になってしまい、人間らしさを失いつつあり、
- ⑤ 真の福祉とは何かが考えられるようにな

なってきたのである。

こうした状況の中で、モノとココロの調和が呼ばれるようになり、モノ中心からココロを大切にする方向へ人々の価値観が変化し、生活の中に“うるおい”“美”というものが不足していることに気がつき始めたのである。

ここに市民は、モノに加えてココロの豊かさを求め、文化に対する需要が高まってきた背景がある。

市民が幸福を感じるのは①収入が適当にあり、②健康であり、③精神的に安定し、④不満が少ないという状態にあるときである。

これに対し、文化行政は精神的な安定とか生きがい、触れ合い、創造性などという個人の質の問題と、まちづくり、産業基盤整備などを行うという社会の問題を取り上げるものである。

市民のココロを充足する手立てを講じることは文化行政の役割であり、本市で市政の3本柱の1つとして文化都市づくりを取り上げている理由もここにある。

また、新・総合基本計画の中でも「市民文化都市」を目指すことをうたっている。そこで、都市政策研究会では、昨年6月文化行政分科会を設置し、文化の問題に取り組むことにした。残念ながら、いまだ十分な研究成果をあげていないのが実情だが、とり敢えず、中間報告をまとめた。

研究を始めるにあたり「文化」とは何か、ということが最も困難な問題であった。「文化」は多義性を持ち、これだという定義のできないことばであることを知りつつも、自然や資産を使って、楽しく、住みよくしていく知恵、工夫、約束などを文化と考えるに至る。そこで分科本会は一応、芸術、文化財などの狭義の文化に対し、「文化」を広義の文化としてとらえ、「人間の生活行動の様式」即ち「生活文化」と考えることにした。<以下略>

## 1. 文化と文化行政

### (1) 文化とは

文化とは何か、すでに“はじめに”的部分で述べた定義とか、また「人間の行動の様式と、そこから生まれるひとつの価値系のこと」とか、「住民各自の個性的な生き方の実現」とかいわれている。

ココロの問題であろうが、いささかつかまえどころのない、総括的な概念と見受けられる。

ところで私達は「文化」と聞けば、文化財や伝統文化、音楽や文学を連想するのではないかろうか。

しかし、そのこともよくみれば、見学や鑑賞することによって、ココロの充実を得、かつ、ひとつのものの見方、考え方をつくっているのである。文化財や伝統文化の範囲に入ることはまちがいないであろう。

ただ、そういうことは考えてみるまでもなく文化財等に限られるものではなく、見たり、聞いたり行動する、あらゆることがその範囲つまり生活のすべてが範囲になるのではないであろうか。“はじめに”的欄にいう生活文化である。

もちろん苦しみの中から生まれる文化、悩みの中から生まれる文化もある。しかし、それにもまして生活の余裕とか、余暇時間の増大がココロの充実を大きくすることにもなる。

今日、私達は物が足り、時間が余る状態になってきた。モノに対する欲求が満たされればされる程、ココロの充実を求めていく。私達の生活を振りかえってもそれは事実ではなかろうか。

## (2) 文化行政への関心

我々自身の実感として「たしかに物は豊かになり、所得も上昇したけれども何となく物足りない。しかし、具体的にどう対処したらよいのかわからない『何か心の安らぎとか、自分自身を高める何かがしたい』」こんな感があるのではないだろうか。

まず一般的な問題として「文化行政」への関心の高まりは、高度経済成長の最盛期あたりと時を同じくしている。高度経済成長は我々の社会、特に都市においては、ビルや道路が建設され、ターミナル、繁華街、公共施設が出現し、大発展と大膨張をとげたのである。このこと自体は我々に多大の利点をもたらし否定することはできない。ただその発展、膨張がきわめて急速なこともあって、いわゆる文明と文化の関係、著しい不均衡を生じるとともに、精神的に豊かになるすべ自体をも見失ってしまったのではないかろうか。

そしてまた1人の人間としても、その生活時間の変化をみることができる。

その端的な例は、余暇時間の増大、週休2日制の実施等であろう。ここにおいてもそれらの時間を単に休息だけではなく、生きがいとか、仕事とは別に精神的な充実を求めるようとしているのであり、現状はそのことがわかっていてもなすすべを知らず右往左往しているところである。

しかも根本的なことはこれらの精神的な充実とか、心の安らぎを求めることが一部の限られた人々の思いではなく、勤労者をはじめ広く一般化していることである。

ところで、いわゆる「文化行政」は、内容の差こそあれ何も今日に始まったもので

はなく以前から存在していたものである。それが最近、行政の場において関心が高まりつつあることは、行政がその対象とする社会や個人に何らかの変化があり、その変化が行政との間に問題点を含んでいるからではなかろうか。

## (3) 文化行政是非論

脱工業化社会、情報化社会に入り、市民は生活の質の向上を求めるようになり、行政は、文化を取り上げざるを得ない状況にある。

かつては、文化は私ごとであり、行政で扱うものではないという考え方があつたため、現在でもそういう誤解から発する考え方方が存在している。

### ① 文化行政消極論

ア 文化統制（国家統制）に陥るのではないかという意見がある。

かつて、ナチズ・ドイツ、イタリア及び日本などにあったきわめて強い文化統制の例のように、文化と政治・行政とが過度に密着することで、国民に不幸な結果をもたらすという懸念である。

行政側として管理文化に陥ることを恐れる考え方である。

イ 精神的自由が侵されるのではないかという考え方がある。

人間の心に深い関係を有する文化に行政が立ち入ることは、本来不可侵であるべき人間の心の動きを制約するおそれがあるというものである。

ウ 文化行政に対する不信感があるとする意見がある。

文化行政を担当する職員に、そもそも

も文化的視点があるのかどうかという不信がある。これは、物中心の行政が行なわれてきた結果であって、文化が行政の対象にならなかった結果であろう。

これら消極論は一面的な見方であるが、これらに陥らぬ対策は検討する必要がある。

## ② 文化行政積極論

ア 市民が生活の質の向上を求めるようになり、文化に対する需要が高まっている中で、文化行政はこれに応ずる責務があること。

イ 憲法第25条に示されている「文化的な生活」を保障することは、國のみならず行政の責務である。

ウ 行政は、狭い意味の文化財に限らず、幅広い文化というものも放置しておくことができない。文化の防衛を考える必要がある。又、行政には、文化的創造活動を促進するための場を設定し、提供する義務がある。

エ 市民の生活環境の中に“美”的要素を探り入れることは、文化行政の最も広義の目標であり、これは個人の努力だけではなし得ないことである。これは行政が最も軽視してきた分野である。

オ 文化はその本質上、育てるのに時間がかかり成果がすぐ出ない。そして、費用もかかるため、商業ベースに乗りにくい。

そこで、時間と費用との双方の負担に耐える力を有する団体、すなわち行政主体が重要な役割を果たすことにな

ろう。

本市を例にとれば、新・総合基本計画で目標にしている「市民主体都市」「人間環境都市」「人間福祉都市」「市民文化都市」「国際・情報都市」をつくるためには、すべて市民の生活文化を中心置いて考えなければいけないと思う。市民の生活文化を対象とする行政は文化行政であり、まちづくり全体について重要な役割を果たすものであろう。本市の場合、文化行政は、生活を彩り豊かにするため、産業基盤の整備と市民生活の質の向上を図るというところからファッショング都市づくりにもつながっていくのではないか。

## 2. 文化行政の範囲

### (1) 行政の対応

行政の対応は、芸術文化振興、文化財保護などは、すでに政策がなされているが、広く文化とか、精神的な充実、余暇時間の利用方法などは、一部を除き位置づけが明確でない。

文化を扱う行政は、これまでの行政のあり方と一味違う面があるので、「よけいな仕事ではないか」とか「費用に対して効果の上がらない無駄な行政だ」とか「もっと重要な仕事があるのではないか」というような批判が出る。

確かに、文化に対する行政の対応は、芸術文化振興、文化財保護を専らにしたことにはそれなりの理由があり、かつ過去の好みしない行政の関与があったとはいえ、今後ともその範囲にとどまっていることは努力不足のそしりをまぬがれないのでなかろうか。この頃は、文化に理解がないということは、大衆の生活に理解がないとい

うことにつながるのではないかと思う。

## (2) 文化行政の対象

行政が「文化」というものを対象とすることによって文化行政が誕生する。この文化行政はこれまで述べてきたことから、モノとココロのバランス、物質的な欲求が満たされてきた今日、一方のココロの満足を人々にもたらすことであるといえよう。

ところで、このココロの満足は人間の最終的な目的でもある。今日私達が行っている行政も、そのためにあるのでなはかろうか。

例えば、福祉行政というのは、具体的には保育所や公園等を整備することであろうが、それはそこを通じてやはりココロの満足を目指しているのである。

福祉行政も文化行政も最終的には同じである。ただ、文化行政はそれ自体が最終的目的をさしていることにその相違がある。

換言すれば、文化行政は人間らしい行政、柔軟性に富んだ行政であり、その対象は必然的に幅広いものになるであろう。

まず、これまでのような芸術文化振興、文化財保護などという行政は今後とも力を入れなければならないが、人間らしい行政という観点に立てば、文化行政の対象は、あらゆる部門に波及する。

即ち、都市計画、環境行政、福祉行政、経済行政、余暇行政のすべての部門にわたって人間を中心据えた行政として見直していくことが期待されている。まちづくり、人づくりについて考えることであろう。それは都市計画や産業をやめて文化をするというのではなく、文化的視的に立って新たなまちづくりの展開、対応を可能

ならしめようとするものである。

ひとつ、ふたつの具体例をあげれば、文化センターや勤労市民センターを各区に配置するというように施設をまちづくりに組みこむこと、婦人大学、ボランティアスクール等創造の新しい芽を育てるニュースクール・総合講座の開催である。

行政に携る者は今日まで、それぞれの施策を福祉という視点で再検討し、再編成を行ってきたところであるが、今後は、それに加えて「文化」という視点から再編成すべきであり、そのことが今日求められている。行政の「文化」化とでもいえるであろうか。

## (3) 文化行政の限界

文化行政の限界に関しては「ココロ」の問題にどの程度入っていけるのかということと、行政と市民等との役割分担である。

文化行政が行政のすべてに係ることであることは、述べてきたところであるが、しかしながらそのことはどの様な程度のものまでも可能であるということとは別である。行政が文化に関して積極的に働きかけることは必須のこととして求められていることとしても、文化そのものが最終的には人間の精神的な作用である限り、行政がすべてに入り込むことは控えねばならない。特に今日の様に社会における行政の役割がますます高まり、かつ公共という名において強制力を有する以上、よきパートナー、保護者でありえても、そのものを左右することはできない。このことは我々の社会の基本的な約束ごとである。

次に、行政・市民等の役割分担であるが、もちろん基本となるのは市民である。

市民の意志が根本である。

そこで、本研究会ではあらゆる行政部門に関係すると考えられる文化行政について範囲が広過ぎてつかみにくいということから“学問、芸術、スポーツ、レクリエーション”にとり敢えず限ったらどうかという意見も出た。

しかし、これではあまりにも範囲が狭すぎる。文化行政の対象は行政の各分野にわたって、文化活動の機会と場の提供と情報不足の解消にあるのではないかということになる。そして、その他、例えば事業者のあり方も一考を要するであろう。市民1人1人がそれぞれの生き方を求めるとは多様化と質の向上につながり、その様な情報や商品物を必要とする。大量で均一化された商品、多様化にこだえるための商品、それぞれの使い分けが必要となろう。

市民の多様性に対処するため、できるだけ多くの種類の情報を提供することも行政の役割であろう。

そして、このために、文化行政の主人公である市民によるチェック、文化行政における市民のコントロール、市民参加が不可

欠なものとなる。

### 3. 神戸市の文化行政の現状 <略>

### 4. 文化行政に関する市政モニター調査結果

#### (1) 調査の趣旨

高度経済成長至上主義を基調にした経済活動とこれに連動する物質主義に対する反省と新たなスタートが今日行政の分野でも試みられつつある。この転換は、単に経済的社会的次元においてのみならず、文化的次元においても起こりつつあるのではないか。

このような観点から、これまでの余暇に対する市民の意識活動とも関連しながら、新たに「文化行政」を推し進める為の一参考資料を得るために市政モニターを対象として「文化行政について」というテーマで調査した。

ア 調査時期	昭和51年11月
イ 調査の対象と方法	市政モニター 496名
ウ 郵送による配布・回収	自記式
エ 回収率	90.9%

#### (2) 調査対象者の構成(回収分)

項目	年 齡 别					性 別		
	20代	30代	40代	50代	60代以上	男	女	計
回答者(人)	61	112	121	96	61	151	300	451
百分比(%)	13.5	24.9	26.8	21.3	13.5	33.5	66.5	100.0

(3) 調査結果の概要

問1 市内にある次の施設をあなたは知っていますか。

(単位: %)

	1. 利用したことがあります。	2. 利用したことなどないがどんなことを行っているか大体知っている。	3. 名前だけ知っている。	4. 知らない。	5. 無回答	計
1 東灘文化センター	4.7	21.5	22.8	42.8	8.2	100
2 東灘図書館	4.0	21.7	13.1	52.8	8.4	100
3 東灘体育館	4.7	21.5	15.7	49.0	9.1	100
4 木山交通公園	8.0	28.5	16.0	43.9	8.6	100
5 六甲道勤労市民センター	16.8	26.4	22.6	26.4	7.8	100
6 自然の家	8.5	21.5	25.7	38.9	10.4	100
7 王子運動場	43.7	41.0	9.1	2.7	3.5	100
8 王子図書館	15.7	43.7	17.3	14.6	8.7	100
9 南竜美術館	33.9	32.4	9.9	12.0	5.8	100
10 三宮青少年センター	6.4	19.7	27.3	37.9	8.7	100
11 三宮図書館	7.5	19.1	13.5	51.0	8.9	100
12 国際港湾博物館	24.2	11.3	17.1	40.3	7.1	100
13 インフォメーションこうべ	21.1	16.0	17.7	34.6	10.6	100
14 神戸文化ホール	70.7	19.7	8.0	1.6	2.0	100
15 総合福祉センター	30.4	22.8	21.6	18.9	6.4	100
16 中央体育館	55.4	31.3	8.6	1.8	2.9	100
17 中央図書館	33.9	31.3	15.5	11.5	7.8	100
18 兵庫勤労市民センター	28.4	27.0	23.1	14.0	6.6	100
19 神戸中央球技場	6.0	34.4	20.6	29.9	9.1	100
20 鶴崎交通公園	20.4	31.5	14.0	28.1	6.0	100
21 夢野地区センター	0.9	7.5	7.1	75.4	9.1	100
22 北区民センター	9.8	14.8	22.4	43.9	9.1	100
23 有馬温泉会館	19.3	18.8	23.3	33.5	5.1	100
24 森林植物園	64.3	16.2	10.4	4.7	5.4	100
25 神戸北文化センター	8.2	15.5	18.0	51.4	8.8	100
26 丸山コミュニティセンター	2.6	11.3	14.0	64.1	8.0	100
27 鶴首山公園	7.5	4.2	11.1	69.2	8.0	100
28 長田図書館	12.2	18.6	14.2	47.5	7.5	100
29 市民運動場	22.8	31.0	18.9	22.6	4.7	100
30 老古館	20.6	18.0	15.7	36.8	8.9	100
31 須磨水族館	88.9	5.5	2.4	0.5	2.7	100
32 須磨離宮公園	82.0	10.7	4.0	0.9	2.4	100
33 須磨体育館	10.4	26.2	17.5	38.8	7.1	100
34 五色塚古墳	26.2	22.6	28.6	17.5	5.1	100
35 垂水年金会館	23.9	17.1	30.4	31.9	6.7	100
36 西神文化センター	4.7	11.8	19.5	55.4	8.6	100
37 垂水体育館	3.5	18.0	18.0	50.8	9.7	100
38 児童館	10.9	20.6	17.5	41.9	9.1	100
39 老人いの家	11.1	39.0	24.4	18.4	7.1	100
40 公会堂	34.6	26.2	18.0	15.7	5.5	100
41 公民館	24.6	28.4	22.6	18.2	6.2	100

問2 あなたは、現在余暇活動をどのように過ごすことが多いですか。三つ以内で選んでください。

(余暇活動の過ごし方)

読書21.4%，日曜大工，園芸，盆栽など14.3%，編物，刺しゅう，染色，アートフラワーなど13.6%，お茶，お花，和洋裁などおけいこごと11.1%，ボランティア活動や地域社会活動10.9%，絵画，書道6.4%，野球，テニスなどスポーツ4.4%，レコードの収集，鑑賞3.8%，写真撮影，映画の製作3.0%，音楽会に行く1.2%，彫刻，版画，陶芸0.7%，その他4.5%，N.A. 4.7%，

<補足>

性別では男は、①読書(25.1%)，②日曜大工，園芸，盆栽(22.0%)，③ボランティア活動や地域社会活動(10.9%)の順，女は、①編物，刺しゅう，染色，アートフラワー(20.2%)，②読書(19.4%)，③お茶，お花，和洋裁(16.2%)と異なった結果となっている。

問3 あなたは余暇時間的有效利用によって、どのようなことが特に求められると思いますか。次の中から二つ以内で選んでください。

(余暇時間有効利用による効果)

自分の心にゆとりが持て生きがいを感じる40.2%，地域社会の中で楽しい雰囲気を味わう21.7%，家族と楽しい生活が送れる13.7%，体をきたえる12.0%，労働意欲が高まる3.0%，別に求められるものはない0.7%，わからない0.1%，N.A. 8.6%

余暇時間活用の効用が何らかの形であると

いう人が90%以上あり、第1に、自分自身の「心のゆとり」，次いで「地域社会」とのかかわりでの効用が高い。

<補足>

性別では「自分の心にゆとりが持て生きがいを感じる」が女性42.7%，男性35.4%「地域社会の中で楽しい雰囲気を味わう」が女性21.7%，男性13.7%これらについていずれも女性が高い比率を示している。

年代別では、「体をきたえる」が20代8.3%，30代11.1%，40代10.3%，50代13.7%，60代18.0%と年代があがるにつれて比率が高くなっている。

昭和48年11月調査の「神戸市民の余暇活用に関する意向調査」の時と比較すると相対的に「心のゆとり」が高くなっていること(11.9%→40.2%)がうかがえよう。

[参考資料]

問 最近、余暇がふえて余暇活動が盛んになってきたといわれますが、余暇の活用によって一般にどのような結果が出ていると、あなたは思われますか。1つえらんでください。

レジャーブームで自然環境の 破壊が多くなった	31.9%
家族や仲間の間で楽しむ ことが多くなった	15.6
心のゆとりがもてるようにな った	11.9
自分だけ楽しんで他の人のこと をかえりみない人が多くなった	10.3
無理な遊びで事故をおこす ことが多くなった	6.7
快楽だけを重んずる風潮が強	

くになった	6.6%
自然にふれる機会が多くなった	6.0
体力をつけたり健康を増進させた	6.0
働く意欲が高まった	3.2
仕事に熱中しない傾向が強くなつた	1.7

問4 余暇時間を文化的な活動に使いたくとも使うことができない方におたずねします。できない理由を次の中から二つ以内で選んでください。

(余暇活動をするうえでの障害)

忙しくて時間がない21.4%, 適当な施設、機会がない19.1%, 十分な収入がない14.5%, 施設、活動についての情報がない12.2%, 時間はあるが気分的にゆとりがない10.2%, 一緒に活動する仲間がない10.2%, その他9.8%, とくに理由はない2.6%,

障害要因として、時間の不足が一番高い結果が出ている。これは、昭和48年11月に調査した「神戸市民の余暇活用に関する意向調査」と同じである。なお、選択理由が多少異なる等で直接の比較はできないが、「収入」の比率が下がり(22.3%→14.5%), 適当な「施設や機会」の不足が上がって(13.1%→19.1%)両者の順位が逆転している。

<補足>

年代別では、「忙しくて時間がない」は20代~50代の約2~3割が答えているのに60代では僅か6.8%に過ぎない。

[参考資料] 「神戸市民の余暇活用に関する意向調査」

問. あなたが、余暇を過ごされるうえで障害となっていると思われるものはなんですか

か。その主なものを2つ以内でえらんでください。

忙しくて余暇を楽しむ時間がない	23.5%
余暇を楽しむほど十分な収入がない	22.3
余暇を楽しむための交通機関や場所が混雑しそうる	14.3
余暇を楽しむ気分的にならない	13.4
余暇を楽しむのに適した施設や機会がない	13.1
自分にふさわしい余暇の過ごし方がみつからない	5.2
余暇を楽しむための知識や情報が足りない	4.5
一緒に楽しむ仲間がない	3.7

問5 (1) あなたが神戸のまちにふさわしく特に必要だと思われる大規模な文化施設を次の中から二つ以内で選び、よりふさわしいと思うものに◎をつけてください。

(神戸にふさわしい大規模な文化施設)

国際的な美術展が開催できる美術館21.0%, 近代的な設備と内容をもった総合的な図書館21.0%, 歴史、民俗などのコレクションのある人文科学博物館17.9%, 屋外遊戯施設の整ったレジャーランド12.8%, 電子、宇宙、環境、交通などの自然科学博物館12.5%, 広く市民が創作した絵画、彫刻などを展示する展覧会場9.0%, 公式戦ができる球技場2.7%, その他3.1%

大規模な文化施設として美術館、図書館、博物館が高くなっている。

<補足>

年代別では、20代が「美術館」(28.6%)、「図書館」(22.9%)、「展覧会場」(17.1%)の順に高く、この3つで約70%になる。「人文科学博物館」は、20代では8.6%なのに対して、40代は20.0%，50代は25.5%と年代によって大変違った様相を示している。

問5 (2) あなたが住んでおられる区に文化施設として特にほしいと思われる施設を次の中から一つ選んでください。

(地域にほしい文化施設)

会合や文化サークル活動のできるところ（集会所、公民館など）23.5%，教養を身につけるところ（図書館など）18.6%，スポーツのできるところ（運動場、体育館など）18.2%，地域の人が出会いの場として集えるところ（公園など）17.3%，文化的催しのできるところ（会館、ホールなど）12.0%，その他3.3%，N.A.7.1%

<補足>

区別に最も高い施設をみると地域間で異った結果が出ている。「公園など」が東灘(19.6%)、「図書館など」が須磨(31.4%)、垂水(30.9%)、「集会所、公民館など」が最も高いのは灘(24.5%)、葺合(46.0%)、生田(34.4%)、長田(30.8%)、「運動場、体育館など」が最も高いのは、兵庫(27.3%)、北(28.6%)となっている。

問6 あなたの地域で文化施設の管理運営に協力を求められた場合あなたはどうしますか。

(文化施設の管理運営に対する協力)

時間の許すかぎり協力する51.2%，関心

のある施設であれば協力する26.2%，積極的に協力する16.2%，報酬がもらえるならば協力する1.6%，仲間が協力すれば協力する1.1%，協力しない0.4%，わからない2.2%，N.A.1.1%，

何らかの形で「協力する」は約97%あり、「協力しない」はわずか0.4%となっている。

<補足>

年代別では、「積極的に協力する」が高いのは60代以上(31.2%)、「関心のある施設であれば協力する」が高いのは20代(41.0%)というのが顕著な結果である。

問7 あなたが余暇時間を活用する場合どのような人たちと利用できる施設が最も望ましいと考えますか。一つだけ選んでください。

(余暇の施設利用は誰と)

近所の人たちと楽しめる施設51.6%，家族と楽しめる施設35.5%，職場の仲間たちと楽しめる施設1.8%，その他8.2%，N.A.2.8%，

半数以上の人たちが「近所の人たちと楽しめる施設」が望ましいと答えている。

<補足>

年代別では「家族と楽しめる施設」は20代(45.9%)、30代(48.2%)が高く、「近所の人たちと楽しめる施設」は40代(62.8%)、50代(59.4%)、60代以上(55.7%)と中高年層が高いという対比になっている。

問8 あなたは、神戸を文化のあるまちだと思いますか。

(神戸の印象)

思う73.2%，思わない12.9%，わからな

い13.3%, N.A.0.6%

問8 (2) 「思う」と答えた人におたずねします。その主な理由はどれですか。次の中から一つだけ選んでください。

83.5%	海や山に面して自然環境に恵まれている	43.6%
	文化的環境や文化的風土に恵まれている	24.6
	市民に文化的センスがある	6.5
	身近な文化施設（集会所、図書館など）がある	4.3
	大規模な文化施設がある	3.5
	その他	1.0

問8 (3) 「思わない」と答えた人におたずねします。その主な理由はどれですか。一つだけ選んでください。

16.5%	大規模な文化施設がない	3.8%
	身近な文化施設（集会所、図書館など）がない	3.8
	文化的環境や文化的風土に恵まれていない	3.0
	市民に文化的センスがない	2.5
	大都市の過密の弊害がある	1.7
	その他	1.7

#### <補足>

「思う」と答えている人を年代別でみると、「自然環境に恵まれている」は年代が高い程比率も高くなっている（20代：30.0%，30代：39.2%，40代：41.6%，50代：51.1%，60代：55.4%）「身近な文化施設」では20代が12.0%と著しく高い。

#### <以下略>

## 5. 神戸文化と市民生活

### (1) 神戸文化の生成過程

神戸には、日本で初めてというものが沢山あるし、近代スポーツについても神戸で始まったものが多くある。

#### ① 神戸で始まったこと——新しい技術・物・行動を生み出す——

神戸で始まったものには神戸肉、ソース、映画、パーマネント、ビジネスガール、飛行機、鉄筋コンクリート建築物、デモなどあらゆる分野にわたっている。この中で、神戸肉は、神戸港入港の外国船が食べ物の仕入れにいつも困るといううわさを聞き、大井肉店が牛を集め、船へ納め、神戸肉を外国船に送り続けたところから始まった。これは外人が、小野浜にと殺場をつくっていたが、神戸市民はこれを排除せず、その状況を見聞きし、できた肉を食べてみて、うまいということから、肉をつくり始めたということである。そして神戸だけでは市場が狭いので全国的に売り出す方法を考えた。

次にソースは、ドクトル・ワークネルという人が、神戸肉の評判を聞き、明治25年頃持ち込んだもので、阪神ソース会社のもとをつくった安井敬七郎氏に、国産ソースの必要性を説きソース製造が始められたものである。これは、生活に一工夫を加えようという気風が神戸にあったからではなかろうか。

さらに映画は、居留地の商社が輸入した映写機を、居留地と接触の深かった神戸人が借り出し、各地で興業したものである。し新がり屋でオッチャコチャイな神戸人気質のあらわれであり、外国人がやっている

ことを見よう見まねでやり、おもしろいと思ったということであろう。

パーマネントは、アメリカ人エンプレス氏が、パーマネント機械を大正12年に一台持参し、オリエンタル・ホテルに宿泊した。同ホテルの理髪店主夫人であった紺谷夫人が、エンプレス氏よりパーマネント技師の手ほどきを受ける。

そして同夫人は、その後、日本に初めてパーマネント機械を輸入したのである。パーマネントが神戸で始まり、定着したといふことは、欧風化の影響を受け、豊かな社交場があり、人と違ったことをしても何ともいわれないという自由、開放的な雰囲気があったからであろう。

### ② 神戸で始まった近代スポーツ——生活にうるおいを与える新しい遊びの導入

近代スポーツでは、ゴルフ、硬式テニス、ビリヤード、ヨット、登山、馬術、ダンス、バレーボール、キャンピング、投輪などが神戸から起こったものである。

特に、現在盛んなゴルフは1903年（明治36年）5月の六甲ゴルフ場の開設から始まる。六甲山開祖のイギリス人A. H. グルーム氏の力が大きかった。

次に、日本で初めて硬式テニスが行われたのは、明治10年頃といわれている。アメリカの宣教師やアメリカ、イギリスから帰国した日本人により伝えられたものである。

さらに登山は、日本アルプスの命名者W. ウェストンが明治21年に来日し、初め神戸に居たところから、山歩き程度のものとして始まった。

馬術は、大正4年に灘区青谷町に乗馬クラブができたが、これが全国初のものである。

投輪は、神戸港に着く外国船の上で、外国船員が遊戯していたものが、神戸に入ってきた。大正10年頃のことである。大正末期から昭和10年頃まで、市内各所で行われ、背山の各茶屋が輪投げのメッカになった。

このように神戸は、港があるため外人の影響をいち早く受けた。

遊びとスポーツを輸入し、明治から大正、昭和へと近代的な遊びのよさと楽しさをまねることで、他地方の人々よりも、日本の遊びの実現に力を尽した。

### ③ 神戸文化の生成

以上の例を見れば明らかのように、神戸港を中心にして、西欧の空気が神戸に流れ込み、ハイカラな雰囲気が醸成されていった。また、新しいものや遊びをどんどん探り入れていったことは、神戸人がオッチャコッチャであることを示し、先取性を持っていたということである。

反面、気に入らないと受け入れないという頑固精神も併せ持っている。

神戸市民は、西欧人との接触で、各種の新技術を習い、生活の工夫を行い、神戸らしい消費エネルギーを持つようになったのである。

そして、神戸市民はセンスがよく、神戸には異質な人間が疎外されずにおれ、よそ者が住み易く、気楽に生きることができるのである。加えて先取りしていくという精神は、神戸文化の中に新しがり屋性があることを示しており、失敗しても受け入れるという

素地があるので、これを生かしていくべきであろう。神戸には因襲とかしきたりといふ新しいものへのブレーキになるものがないので新しいものを次々に生み出していくだろう。

## (2) 神戸文化と市民の創造性

新しいことが始まり、多くの近代スポーツの導入が行われた神戸は、開港以来100余年の歴史の中で、次のようなまちづくりの知恵を生み出してきた。（神戸新聞S.52.1.18神戸大学米花名誉教授意見参考）

① 神戸のまちづくりは、多様な人々のかかわりの中で進められた。

・明治初年開港の神戸にやって来た居留地の西欧人たち（白系ロシア人、ドイツ人、アメリカ人、イギリス人など）

・有力な政府要人（伊藤博文を筆頭とする）

・一族を上げようとする人々（特に神戸で企業経営に成功した人は、他府県人が多い。例えば、内田信也、金子直吉、西山弥太郎、川崎正蔵、松方幸次郎など）

・明治維新の激動期にあって、その変化を身を持って経験してきた神戸人

② 兵庫地区と神戸地区との争いを解決

両地区的境界に県庁舎、神戸駅、市庁舎などを設置し、淡川神社を建立し、両地区の対立をなくし、神戸全体の発展を図った。

③ 区画整理手法をまちづくりに取り入れた。

・明治の初めに、兵庫地区で民間の力により区画整理始める。

・明治20年代、兵庫地区、神戸地区を含めて耕地整理実施。

④ 公的事業に株式会社方式を取り入れた。

明治20年の神戸電燈㈱、明治32年の神戸瓦斯㈱がある。

⑤ 港湾関連産業が多く、経済不安定などから市民生活安定、向上に工夫をこらす。

・特に第一次大戦後の大恐慌時に、市民生活安定を図るため、市民、民間ともに特色ある取り組みを行う。

・その結果、灘生協、日本一のスーパーを生み、消費者運動が活発になった。

このように、神戸市民は種々の難題に突き当たる度に、新しい知恵を生み出してきたが、現在もこの市民性は生き続けている。

将来の神戸の発展のためには、このような創造性を絶えることなく、生かしていくしかなければならないであろう。

## (3) 神戸文化の土壌と特色

### ① 神戸文化の土壌

・神戸には居留地の外人の影響、政府要人や文化人の活躍、一族組の努力、地元の人の蓄積などにより、すぐれた人的土壌が形成された。

・海、山、坂道のあるバラエティに富んだ町というすばらしい自然環境があった。

・神戸港という世界的な貿易港を生み、日本の東西文化交流の基地となり、外国に対する国内最大の門戸になり汚染産業の進出を食い止めたという文化的、経済的、社会的土壌があった。

このような土壌の上で、市民は、生活し、特色ある生活文化を生み出しているのである。

## ② 神戸文化の特色

- 神戸文化の特色は、その洗練された近代的な個性にあるが、特に神戸の生活文化についての特色は次のようなものであろう。
- ・欧風化…神戸で始まったもの、神戸に導入されたスポーツがそうであったように、現在でも内外の人々が混然と居住し、欧風化の波の中に、特に神戸は置かれている。例えば、小説の中に外国人を登場させても不思議でない町である。
- ・盛んな婦人運動…財界がオピニオン・リーダーの地位を占めなかつたため、各種の市民運動がこれを代行したが、特に婦人中心の消費者運動は盛んであった。また、仲間づくりの活動や最近できた文化協会の生活の質を高める活動など全国でも最も活発な動きを示している。
- ・豊かな余暇活動…近代スポーツの導入のみならず、現在でもKRAC、YMC Aなどの活動が遊びを市民の生活の中に取り入れている。また、毎朝登山も年々盛んになる傾向にある。  
こうした土壤の中で、すばらしい文化人が輩出されている。
- ・ファッショニ性豊かな産業…神戸の生活文化に結びついた家具、ケミカルシューズ、洋菓子、ニット、真珠などのいわゆるファッショニ産業が神戸で育っている。  
特に真珠は世界の60%の取引を、日本の80%の加工を神戸で行って

いることは注目されよう。

- ・ユニークな商業施設…神戸の専門店は特色がある。市民の生活文化のニーズをいち早く把握し、商店の経営、店構え、商品構成、店員教育などに素早く反映させている。

なお、神戸の中堅企業の大部分は、生活文化関連であるとともに他都市に例を見ないものであろう。

- ・実験都市的要素…神戸には財界に強力なオピニオン・リーダーが育たなかったので、行政主導型で、かなり思い切った実験を試みることができた。

また、市民がどんなことでも試してみるということができ、次々に何をも受け入れている点、自由で開放的な若さのあるまちである。大阪や京都のような伝統ある都市ではあまり見られない要素を神戸は持っている。

- ・すぐれた色彩感覚…山の緑、坂道、紺碧の海のあるまちで生活する市民は欧風化したすばらしいセンスに恵まれ、服装、室内装飾のみならず、生活全体に西日本の風土の中で、他都市と違った色彩感覚を持っている。

## (4) 神戸文化と市民とまちづくり

### ① 魅力ある神戸

昨年10月に実施された「中之島サラリーマン・オフィスレディの都市・文化の問題に関する意識調査」(関西経済連合会)を見ると、大阪に通勤する人々の好きな都市

の第1位は神戸であり、京阪神の中で、一番好まれているまちのトップも三ノ宮、元町である。（別添資料のとおり）

又、昨年11月に実施した「文化行政に関する市政モニター調査」（神戸市）では、神戸を文化都市だと思う人が70%以上という結果が出ている。その理由としては、自然環境、文化的風土、市民のセンスの良さをあげている人が大部分である。

なお、古い資料であるが、昭和40年の都市文化度調査報告書の中で、他都市に比べて神戸には土着性の市民は少ないが、神戸に対する市民の愛着度が強いという結果が出ている。

### ② 神戸らしさを生かす

神戸の文化はその土壤・特色によって表現される。

したがって、神戸の文化を考える場合、まず歴史・風土を踏まえることが必要である。

次に、時代の変化を認識し、市民の特性を知ることが重要であろう。その上で、神戸にマッチしたまちづくりを考えることになろう。

そこで、神戸らしいまちづくりとしては、どういうものが考えられるだろうか。われわれは、ファッション都市づくりの方向が望ましいのではないかと思う。

ファッションとは、バラエティに富んでいることであり、人とちょっと違うということを大切にすることである。これはまさに、神戸市民の特性に合うものであろう。そしてリハーサルをするにふさわしい土地柄であり、市民性があり、神戸に店を構え成功するなら、どこの地域へ行っても失敗

しない。

たとえば、新発売のタバコを神戸で最初に売り出したり、衣料品、食品でも神戸で試験的に売ってみて、消費者の志向をさぐるということが行われていることは、神戸市民がファッショニ性豊かであることを証明する。

又、喫茶店、外国レストラン、ステーキの店、洋菓子の店など食品関連業がよき市民性によって洗練され、特色ある店構え、店員ムード、味覚などの良さを生み出している。

こうした市民性は、神戸らしいまちづくりを生み出していく基盤となる。文化の蓄積では京都・奈良を追い抜くことは不可能であるが、神戸らしさはどこもまねのできないものであろう。

神戸らしさを生かすことが神戸文化の充実に結びつくことになる。

たとえば、市内の大学に通っている学生を含む若人に、新しいまちづくりを考えさせるという試みをやったらどうだろう。イノベーションはいつの時代にも若者から起るのでだから。

### ③ 大都市共通の文化

神戸の文化については、神戸らしさを強調するだけでは足りないのであって、他の大都市、たとえば京都、大阪などと共に文化についても考えることが必要である。大都市共通の文化は、現在では市民生活とほとんど同じ意味になっていると考えられる。大都市の文化は、その市民が生きるためにの大前提になりつつある。

大都市の市民は、生活の質の向上を求める文化が生活に十分に織り込まれることを期

待し、文化的でない画一的な生活には耐えられないと考えるようになってきているのではないかろうか。

こうした大都市共通の文化の状況から見て、神戸においても文化の充実とは、神戸市民の生活そのものの内容を充実していくことということであろう。

したがって、神戸市民の特性を生かすとともに、それぞれの年齢階層それぞれの人々の生活文化を尊重したまちづくりを考える必要があろう。

生活文化とは、人と一味違うというものであり、識別の喜びを感じるものであるが、神戸市民にはセンスがいいとか進取の気風があるとか、国際感覚があるというようなすばらしい生活文化があると思う。

そこでこのすぐれた市民性に、まちを美しくしようという気持、快適な生活を求める意識などを供給する役割を文化行政が受け持つべきであろう。

ただ、文化行政ができる範囲は限られている。市民のエネルギーに期待する部分が大きいのである。

したがって、市民の工夫と文化行政とが車の両輪となって、文化都市づくりの努力を忍耐づよく持続すべきであろう。

## 6. 神戸の産業と文化

明治維新以降、殖産興業の名のもとに、経済優先の考え方方が日本全体を包み、特に高度成長期にその最高潮に達した。しかし、石油ショック以降何か足りなかったのではないかという反省が経済界にもぼつぼつ起き始めたようである。その例の一つが大阪の芸能センター構想である。大阪では経済だけがあまりにも先行し文化が立ち遅

れていたことを示す。

これは経済の基盤に文化があり、文化的背景がなければ、これから経済は停滞するにまかせるのではないかという考え方から発しているようである。

### (1) 神戸の産業における文化性の発見

神戸の場合、100余年前からわが国最大の貿易港を持ち、造船業、鉄鋼業などの重工業、船舶輸送業、マッチ工業、ゴム工業などを中心に栄えてきた。戦後は、ケミカル・シーチーズ工業があらわれた。これは、神戸港があり、そこに港湾事業、港湾関連事業が生まれたということであり、外国人の影響も大きかった。特に明治時代には、軽工業中心の産業構造が主流の中で、神戸は重工業を先取りしたという先見性があった。そして大正時代には、経済力で全国第3位の座に迫っていた。

その頃は、第2次産業を中心であったが、規模が大きくなってくると、神戸のような狭いところでは限界がある。したがって重工業などの神戸の産業に占める量的なウエートは低くなるとともに、中央管理機構が東京に集中し、神戸の経済力は少し衰え現在に至っている。

しかし、神戸は元来開港都市で、欧風化が早かったことからくる先見性を生かすとともに、今後の神戸らしい産業振興には、頭脳と美的感覚を生かしていけばいいのではないかろうか。

神戸が困難な問題をかかえながら、今日までやってきたのは、市民の需要に対応するようにもってゆくべく構造変化を図り、新しいものを加えてゆくことをやってきたからで、それがまだ生き続けているの

である。

これまで、工業化社会の中で、文化は経済の基盤にあるとは考えられていなかったが、脱工業の情報化社会においては市民が生活の質の向上を求めるようになり、市民の文化的需要を無視できない状況にあるため、文化性抜きの産業振興は考えられないのではないか。

産業には、文化性がこれまで必要であったが、欠けているので時代の変化に合わせて主要製品を変え、店舗演出を行い、付加価値性を高めて文化性をもっと導入しなければならないのではなかろうか。まず、産業に頭脳と美的感覚の肥料としての文化性を導入する手立てを、文化行政が講ずることが必要である。

又、産業界においては、神戸の歴史、風土から生まれてきたものを見直すことが望まれるし、神戸の特性を生かしたファッショニ性豊かな産業を育していくことも考えられよう。

## (2) 市民の生活文化と産業との関連

工業化社会から情報化社会に入り、市民は生活の幸せを求め、市民生活の質の向上が叫ばれるようになり、自分が気に入ったもの、自分に合ったもの、自分の生活を質的に豊かにするものを、市民は求めるようになっている。“私なりの生活”という一つのパターンを持ちつつある。すでにこの傾向は、ニューファミリー層を中心に出できている。

消費をリードするといわれるニューファミリー層やヤング層は、生活必需品などは合理的に節約するのに対して、ファッショング衣料やホビー用品など、より質の高い生

活を実現するための商品・サービスには、目的に応じて気前よく支出するといったように、既存の価値観にとらわれない消費ビヘイビアをとっている。

一方、産業界も市民（消費者）の志向の変化に対処するため、新たな方向を模索しているのが現状であろう。このような消費の動向を先見性をもって的確に読んで経営に取り入れ、成功している例が外食産業である。しかし、メーカーにはこのことが理解しにくいようである。

産業界は、これまでのように資本と機械のみに頼るだけではなく、頭脳と美的感覚を取り入れ、市民の生活と文化に結びついた産業を目指すべきであろう。たとえば、織維業界を見ると、川上であるメーカーが大量消費方式で機械と資本で商品を押しつけてきた。しかし、ニューファミリー層の志向が変化し、川下である小売店の店頭では、過剰製品が売れなくなって、機械と資本から頭脳と美による商品が売れるようになってきた。川下からの変化があらわれてきているのである。これは生活者のニーズに合ったものでなければ売れなくなっているということである。

幸い、神戸の市民は欧風化の波を受け、多様化し、センスがいいと言われ、生活者としての意識が全国各地に比べて高いようである。この市民性をより高め、高感度人間を生み出すためには、文化行政がひと役買うことになろう。

たとえば、文化活動を活発にするための手だてを講ずることによって、市民間のふれ合い、遊びが行われ、創作活動を生み市民性が洗練されることになる。そして、婦

人の意識が高いこと、すぐれた色彩感覚、豊かな遊びの精神などの市民の特色をより深めることができて大切であろう。

こうして洗練された市民性が、神戸らしい文化を育て、神戸らしい産業を生み出す大きな要素となろう。産業界はこの市民の働く場所を提供し、市民の所得を確保し、生活の質の向上に寄与すべく、産業構造の方向を変える必要があろう。

文化行政は、この産業基盤づくりのために、ファッション市民大学や、中小企業会館の運営のあり方などを研究したり、産業を助成し、誘致していく方法を考えいかなければならぬであろう。

神戸らしさを売り出すということが、まさに文化性を組み込むことであり、文化行政につながるものである。

### (3) 文化的視点に立つ産業振興の例

文化的視点に立った産業の振興を図る方法として、次のことが考えられよう。

① 文化的な付加価値を重視した商業振興を行うべきである。神戸の商業は、ファッション性豊かな産業分野に属するが、これはいわゆる情報型産業につながるものである。その高度化は、市民の生活文化にかかわる新しい産業振興につながる。生活文化を密接に感じることによって高度化していくと言えよう。そこで、美術館、博物館などを商業施設の中心に置いたり、市民の触れ合いの場や機会を商業機能と合わせて考えるなど、商業に生活者のニーズに対応する流通システムを組み込む手立てを文化行政で行うことが必要であろう。

② かつて、神戸の中核的産業であった第

2次産業の比率が低下しており企業の転出が行われているが、港湾部に立地する造船、鉄鋼、電気などのメーカーが、ハードからソフト重視の考え方へ転換することで、新たな産業が生まれてくることを期待したい。

- ③ 神戸で日本一のもの、ここにしかないものを抽出し、総合的、集中的に推進していく方法は考えられないか。
- ④ 市民が見、参加し、自らやってみるとができるような魅力的な催しを考える。たとえば神戸まつり、市民文化祭、国際会議などの開催がある。この催しの一つとして見本市を流通の役割を果たすものとして考える必要がある。

- ⑤ 忘れられている神戸の文化資源を再発見して生かす。たとえば、六甲山縦走に伴い、スポーツ産業を育成するとか、隠れた人材を発掘し、総合的に活用し、産業の振興につなぐなど。

これらを考えていくためには、文化産業政策が必要とされるし、それを受けて、神戸らしさを生かした文化行政の推進が望まれる。

一方、文化的視点に立つ産業振興を図るために産業界の課題は、神戸産業人の自己開発と社会的責任の自覚であろう。自らの利益だけを考えていては、経済活動が成り立たない時代が来ているのである。

消費者はイコール生活者であり、生活空間のいろいろの部品を産業は提供していくだけであって、選択権はすべて生活者にあると考えるべきであろう。市民が、知的生活を求める、美的感覚にあふれた生活を望んでいることに対して、産業界は真剣に対処

しなければならないであろう。

#### (4) 文化行政と産業振興

神戸産業の特色は先見性にある。たとえば、明治時代には、軽工業主流の中で重工業を取り入れたとか、ニット産業がいち早く定着したということがあげられる。又、白系ロシア人、ドイツ人、アメリカ人、イギリス人などの外来文化の要素を受け継いでいる。洋菓子はその例である。

国際化時代に入り、外来即ち“洋”の文字も、神戸独特のものではなくなりつつあるが、今後とも欧風化を土台に神戸の産業振興を図るべきであろう。そして頭脳と美的感覚を中心に置いた情報型産業を育てていくことによって、神戸の産業の発展は期待されると思う。

欧風化、豊かな色彩感覚などの神戸の伝統を生かし、市民のセンスのよさに育てられた神戸製品を世界の市場に売り込む夢を持つていいのではないか。

この夢を実現させるため、情報型産業を中心としたまちづくりをしなければならない。情報型産業を中心に置くということは、まちの中に気持ちよさ、人間の五官を満足させる事物が必要である。その場合に配慮しなければならない点は、①さわやかな音楽が聞けること、②社交の場が充実していること、③職人を大切にする気風があること、④美的感覚があること、⑤自己主張があること、などである。

こうしたまちづくりをするためには、神戸の伝統の良い面を伸ばし、美術館、博物館、音楽ホールなどの文化供給の方策を講じるとともに技能労働者、職人などの確保、職人が技術をみがく場の設置、デザイ

ンセンター、芸術大学などの研究、教育施設の検討、企画しデザインしたものを試験的に使ってみる場所、たとえば、パーティ、音楽会、ホテルなどの場所を数多くつくることなどが必要であろう。文化的な裾野の広さが望まれよう。

このすべては、文化行政の領域に入るものであり、文化行政は美的感覚を創造する人々を育て、製品につなぐということの手立てを講ずることになろう。そして、こうしたまちづくりをすることで、神戸らしい産業振興が図れるであろう。

したがって、神戸らしい産業を育てていくためには、文化行政が非常に大きな役割を果たすと考えられる。

なお、幸い神戸は、料理飲食業が盛んであり、料理文化が発達している。瀬戸内文化から生まれた和食、市民生活の中に入り込んでいる洋食、それもヨーロッパ、アジアなどの各国料理、又、中華料理などバラエティに富んでいる。

一方、喫茶店の多さでは、神戸は有数の都市であるが、これは自由に入々の集まれる雰囲気があるということを示している。メンバーチームの喫茶店があるというのも特異な点である。

統いて、欧風化の結果として、パンとこれに関連する食器類を扱う産業も盛んである。又、コーヒーの輸入量では、神戸港はわが国における輸入全体の過半を占めている（全国比52.7%）が、その市内の消費量も紅茶とともに、他都市と比較するとかなり多い。

たとえば、紅茶は、総理府家計調査年報によれば、神戸市内の一家庭が紅茶に使う

費用が大阪市の2.8倍、東京都の1.9倍とすれば抜けている。なお、紅茶の消費量の多さから洋菓子の消費量もたいへんなものである。加えて、バーの数も人口比で全国一である。これらの例や、知識集約型産業、創造的産業など地域の生活と深く結びつき、市民が自分の目で自分の生活を発見していくようなファッショニ性豊かな産業が盛んなことから、いわゆる文化産業が伸びる可能性を神戸は持っていると思われる。これらは、そんなに大きな装置は必要ないのである。そして、これらの産業は欧風化によりいずれもハイカラで、色彩感覚に恵まれた市民性に育てられたものであり、生活文化の充実が文化行政の手だてを講じることによって神戸の産業振興にもつながるのではないかろうか。

以上から、神戸の産業振興の方向を考えみると、(3)でも触れたように欧風化商品を扱っている商業の国際的視点に立った振興がまず必要であろう。そのための手だてとして、見本市が生産のシステムに対する流通システムとして重要な役割を果たすと思われる。又、小さいことの素晴らしさをいろいろな面で模索し、実際に示してみるという前向きの努力を重ねることを通じて、産業を育てる時期にきている。生活文化産業は、群小で浮沈の激しい不安定なものであるが、これを育てなければならない。即ち、ベンチャービジネスを育てるベンチャーキャピタルが必要である。そして、ベンチャーキャピタルに文化行政の一環として助成を行うことが大切であり、これは神戸らしい産業の振興につながるのであろう。繰り返すが、神戸らしい産業振興

を行うには、市民の美的感覚と頭脳を洗練させることが大切であり、この手だてを講じるのは、文化行政の重要な役割であろう。

## 7. 他都市の文化行政の現状<略>

### 8. 今後の文化行政の方向

(文化的視点に立った行政)

国の文化行政は、芸術及び国民娯楽、文化財、出版、著作権並びにこれらに関する国民の文化的生活向上のための活動を「文化」とする文部省設置法に基づき実施されている。地方公共団体の文化行政もこれに従い、これまで実施してきた。

しかし、これまで述べてきたように、それだけが文化行政ではないと考えられるようになってきている。そこで、具体的に今後のあるべき文化行政をさぐってみよう。

文化行政は、市民のこころのうるおい、ゆとり、豊かさをもたらすもので、まさに市民のココロを大切にする行政であり、施設をつくることが目的ではなく、これはあくまでも手段であり、その施設を中心にして市民が本当に楽しいことを知り、触れ合い、本物を見、何かをなしつけてみたいという気持を持つことにより、市民が“よりよくらし”を送ることを目指すものである。そして文化行政は、行政側からとらえると、全行政にかかるということになり、総合行政が求められている。即ち、夢とロマンに満ちた行政となることが理想であろう。

#### (1) 組織

現在、地方公共団体で文化行政を所管しているのは、ほとんどが教育委員会であ

る。ただ、大阪府、京都府、京都市、兵庫県など数府県市が長部局で扱っているのみである。しかし、国立民族学博物館長・梅棹忠夫氏などは、文化行政を教育から切り離すべきであるという主張をし、各地方でのその動きが出つある。たとえば、神奈川県や愛知県など。

この文化行政を教育から切り離すべきだという理由は次のとおりである。

- ① 文化は、教育とは本質的にも機能的にも異なるものである。
- ② 教育委員会が、文化行政を所管すると、学校教育に中心が置かれ、“教育”以外の分野はおろそかにされる可能性が大きい。
- ③ 今後の文化行政は、現在行われているような芸術文化、文化財保護などの行政に限らず、市民生活全体にうるおいと豊かさを与える“生活文化”という観点から見直し、環境都市づくり、福祉都市づくりなどのすべての基盤として総合行政として進める必要があるので、長部局に文化行政を置くべきである。

ただ、文化会館、ホールのたぐい、一部文化事業は各地方公共団体ともすでに、長部局で建設したり、運営している所が多い。

本市においても、文化行政の性格、役割を、行政の全領域に亘って、横断的に文化的視点から新しい総合行政としてとらえ、新たな時代に即応した組織・機構を早急に研究すべきではなかろうか。

## (2) 職員養成

文化行政について、最も緊急で重要な問題は、文化行政に十分対応できる能力を身

つけた職員の養成である。この人材は、採用・研修などを勘案して養成の検討を行う必要がある。

特に研修に関しては、学芸員、司書などの専門職を含めた職員全般についての研修を早急に実施すべきではなかろうか。すぐに効果があらわれないかも知れないが、まず文化に対する認識を持つことから始め、統いて技術的な面での研修へ結びつけていけばいいのではないか。

こうして厚みのある層として“文化行政職員”を育てていくことが大切であろう。

## (3) 新・総合基本計画との関連

### ① 新・総合基本計画と文化

昭和51年策定の「新・神戸市総合基本計画」は「市民主体都市」「人間環境都市」「人間福祉都市」「市民文化都市」と及び「国際・情報都市」の5つの都市像を示し、文化の重要性をすべての都市像の中に盛り込んでいる。

特に、市民文化都市の中では、市民文化をすばらしいものにするため、市民自らが主体的に文化の創造に参加すること、市民の日常生活にとけ込んだくらしの文化、いわば生活文化を大切にすること、従来のような芸術文化振興、文化財保護という狭い領域に文化行政を限定するのではなく、都市活動、都市行政の中に文化を正当に位置づけ、文化的視点で都市を見直し、その発展をはかっていくという基本的視点で貫かれている。

### ② 具体的文化行政の提案（新・総合基本計画）

ア 文化都市に築く都市計画の推進（都市景観の保全・創造）

- イ 文化施設の整備（市民が自由に利用できる身近なものから全国的規模での高度に特化されたものまでのネットワークづくり）
  - ウ 知的文化の核づくり（研究学園都市や市民に開かれた大学構想）
  - エ 文化活動の推進（文化情報の公開）
  - オ 人材の養成（文化に対する識見をもった職員の養成）
  - カ 文化人・芸術家の育つ環境づくり
  - キ 文化交流の拡大（内外諸都市との文化交流）
  - ク 文化財の保存と継承（消極的に保存し、歴史の追体験を行うだけでなく、積極的に現代的利用を図る。）
  - ケ ファッション都市づくり（都市施設、都市景観、都市の空間構成一ポートアイランド計画ほか）
- (4) 手づくりのまちづくり
- ① 市民の自発性の尊重
- 市民のこころを大切にする文化行政は、市民の自発性を尊重したまちづくりを目指すことになろう。たとえば、ある住宅団地を開発する場合、その一部の土地をそこに住む住民に提供し、その土地の利用の仕方、その上に建てる建物の使い方などについて、自主的に考えてもらうという方法が考えられる。この場合、当然建物を建てるための条件、即ち、予算、面積、容積率、建ぺい率などは提示する。
- まちづくりに、このような機会を提供することにより、人間同士の触れ合いが生まれ、地域のコミュニティ形成につながるということも考えられよう。このこ

とにより、町への愛着心も生まれてこよう。

日常生活の中で、多くの人が望んでいる触れ合いを生み、いろんな工夫をするということの手立てを文化行政で講ずれば住みよい町ができるのではないか。都市計画法に見られるような形式的な市民参加方式では、市民主体のまちづくりは期待しがたいと思われる。本市における区民会議とか婦人団体との懇談会などは、手づくりのまちづくりへの一つの歩みと考えられる。

#### ② 市民の創造性の結集

手づくりのまちづくりは、大量生産、大量消費方式のものであってはならない。場あたり的なものでもいけないし、人まねもよくない。市民の創造性に基づくものでなければならない。ある仲間で、共に何かを行ったということはいつまでも残るので、個々の市民のエネルギーをぶつかり合わせるとともに、知的資源をうまく活用することが大切である。市民の中にはいろんな能力を持った人がいるはずである。

#### ③ イベントの役割

手づくりのまちづくりには、具体的な施設に関わるものばかりでなく、催しの役割も忘れてはならない。たとえば、運動会、盆踊り、子供会、囲碁大会、お茶・お花の会、青年団活動などがあろう。

このようなイベントにより、町に対する関心が人々の中に生まれ、わが町をよくしようという意識が生まれる。

#### ④ 手づくりのまちをめざして

手づくりのまちづくりは、1地域だけ

に限られたものでなく、古い町並の保存の場合でも、近代建築の大文化施設、中央公園をつくるときにも考えられていいと思う。行政も市民も真剣に風土を見つめ、美を中心置いて、創造力を發揮してまちづくりに努力することで、手づくりのまちができ上がりいつまでも育っていくのである。

重要なことは、市民が、永久に手づくりのまちであり続けるように願い、実行し、連帯しなければならないということである。

文化行政は、こういう市民意識を育てる手だてとなるものであろう。

#### (5) 外向きの文化と日常の文化

##### ① 外向きの文化

文化行政は、そのまちの市民のためにだけあるものではないだろう。他都市や外国からやって来る人々の生活にもかかわりを持つものであろう。即ち、外向きの文化の問題、ハレの場の提供の問題である。

たとえば、博物館、美術館、文化ホールなどは、市民以外の人々が利用することがかなり多いであろう。これは、都市の品格を決める大きな要素であり、その都市の最高のもの、都市の個性を最大限に表現しなければならない。神戸では、ファッショントリトリー志向がみられるので、これを生かし国際的視野のもとに、世界の中の神戸を見つめ直し、最高の外向きの文化を生み出すことが望まれよう。

こうした外向きの文化は、長期的な広い視野に立って考えなければならない重要な問題であるが、ここで私たちが特に

考えなければならないのは、市民の日常生活にかかる文化である。

##### ② 日常の文化

文化行政の役割である文化活動の場と機会の提供と情報不足の解消に全力投球することでその土台は築かれよう。

###### ア 場の提供

現在、神戸では大規模な文化施設はかなり整備されたと言っても過言ではなかろう。文化ホール、勤労市民センター、文化センター、区民センター、美術館、図書館などがそれである。

しかし、市民の日常生活にかかる文化については、これからというところである。確かに、施設の設置については、公民館、老人いこいの家、児童館、婦人の家などの整備が進んでいる。しかし、これらの施設は有機的関連性の面で十分でないようと思われる。市民には、年齢階層の違いがあり、それに伴い文化活動の仕方も違うので、老人は老人、婦人は婦人、子供は子供ということで別々に施策を講じようすることは、一面ではやむを得ないとと言えよう。だが、現在の社会問題である世代間の断絶、老人・子供の疎外状況、マイホーム主義現象などに対しては、もっと柔軟性に富んだきめの細かい行政が必要とされる。

そこで、市民が人と「集い」、「交わり」、「触れ合い」、「学び」、「遊ぶ」という生活文化活動が、思うおりに楽しめるように、運営の方法や職員の養成などをまず検討すべきであろう。

なお、特定の団体に独占に近い状態で施設を使用させているという批判の声を

よく聞くが、今後は個人的に市民が自由に使える日をふやしていくべきである。

これらのソフト面の充実があって初めて文化施設は生きるのである。施設ができればこと足りりというものではないと思う。

一場の提供の代表的なものとしての文化施設とは何かということを分科会で考えてみたが、この結果は、別添資料(4)のとおり。

#### イ 機会の提供

機会の提供としての文化事業は、市民の多様な文化活動を活発にするためのサービスである。これには次のことが期待される。

#### ⑦ 市民の参加機会の増大

市民の中には、能動的に創造活動をしたいという人、受動的に他人の創造活動の成果を見たいという人などいろいろな需要がある。

これに応える文化行政は、市民の参加が可能な限り多く得られるように、機会をふやしていくことが必要である。もちろん予算、人員などに限りはあるが、市民の生活の質の向上のためには重要な施策であろう。

#### ④ 助成の充実

市民の文化の創造及び享受活動に対して行う助成の方法には、資金の助成とその他の方法がある。資金助成については財政的理由で十分な活動が行えないという市民に対し、最少限度で行い、文化活動の内容面まで行政はタッチすべきではなかろう。もちろん、むやみに助成を行うというのでなく、助

成を行う必要性を明確にすべきである。

資金提供以外の方法による助成としては、低料金の施設の提供、指導者のあっせん、資材の提供などが考えられるよう。

なお、助成の対象はアマチュアの市民に限るべきである。

#### ウ 情報不足の解消

地域における生活文化に関する情報を収集し、これらを整理し広く市民に提供、知ってもらうという情報事業を充実しなければならない。市民は、テレビ、マスコミの発達により、多くの情報を得ているようであるが、案外、身近な情報に接していない。又、本当に楽しいことが、日常生活の中にあるということを知らないと思う。

そこで、ボランティア活動を含めた情報の組織的な収集活動と、文化的ストックの充実、多様性に応じられるような情報の質的な整理を行い市政広報紙などの広報媒体、市民サービスコーナーなどにより、積極的に流していくことが必要である。

#### (6) 快適性 (Amenity)

##### ① 時代の変化

これまでの行政は、モノ志向であったよう思う。高度経済成長により財源が比較的豊かなため、見てすぐわかる、すぐ効果の現われる施設建設に重点が置かれてきたのではないかろうか。しかし、石油ショック以降価値観の変化が起り、ココロの充実が望まれるようになった。そろそろ行政も市民の生活の質の向上に

眼を向けなければならなくなっている。

モノの充実により、いわゆる“豊かな社会”になったがくらしにくいという声が出、何となく不快感を持って市民は生活しているのではないか。ここに、快適性の問題が環境庁で取り上げられた理由がある。

快適性（アメニティ）については、明確な定義はないが、ここでは人間らしい快適さとする。一例をあげれば静けさ、美しさ、プライバシーの確保などが考えられる。

## ② 快適性と文化行政

文化行政は、まさにこの快適性をいかに生み出すかの一つの手立てではないかと考える。環境の問題については、一応モノの面では対策がなされたが、気持よさの面ではまだまだ現状であるというところから快適性が言い出されているのだが、文化行政にもこのことは該当するのである。文化施設はある程度充実したが、市民の生活の快適さはまだまだということ。快適な生活文化を生み出す努力を行政は直ちに始めなければならないであろう。

### (7) 民間の人と企業からの積極的参加を

#### ① 市民参加の文化行政

市民の生活文化を充実させるためには、行政は場と機会の提供と情報不足の解消を行うのみで、市民が自ら主体とならなければならない。文化統制に陥ることのないように、市民の精神的自由を侵害しないように文化行政は実施されるべきである。

そこで、文化行政の施策の中でも可能

な限り、ボランティアや企業や一般市民の参加を求め、それらの人々の創意工夫を生かしていくことが、施策の計画から実施に至る段階において適当であろう。市民の参加の対象としては、文化行政全般の計画、実施、評価のほか、具体的な文化施設の建設、運営、文化的催しのような各施策の計画、実施、評価ということになろう。

特に文化行政全般についての市民参加の形として、学識経験者、一般市民、専門家、企業経営者などで構成する文化委員会（仮称）というような第3者機関を設け、文化行政の目標、あり方などについて意見を聞き、時には提案を受けるという方法はどうだろう。

#### ② リーダーの必要性

生活文化の充実は、市民の自発性に依存する。そして、市民の自発性を引き出すには、指導者（リーダー）が重要な役割を果たすことになる。この場合リーダーの理念が大切であり、彼がエネルギーで強い信念を持っていることが必要である。そこで、このリーダーにふさわしい人材を発掘し、養成していくかなければならない。また、リーダーの活動の場を醸成していく必要があろう。

さらに、市民参加の機会をふやしていくことによって、市民の活動の中で、リーダーが結果として養成されていくことも考えられよう。このリーダーは言いかえればボランティアとして存在することになる。

行政は、これらのボランティアを常に把握し、文化行政の一環として活動して

もらい、各種の文化事業、催しの計画、実施や文化施設の建設・運営に関し積極的に協力してもらうべきであろう。

### ③ 地域文化と目的集団の文化

日常の文化については、市民の自発性に負うところ大であり、梅棹忠夫氏の言う三等郵便局になぞらえた三等文化局構想のように、中の展示物とか図書とか道具は行政の提供したもので、民間所有の建物を民間人に運営させるという方式が近隣住区より狭い地域では、推進されることが望ましい。このことにより、大規模な文化施設から地域の小さな文化施設そして一般市民へと文化がスムーズに流れしていくのではなかろうか。ところで最近、市民の文化活動の中で特に目立つのは（女性に多い）地域にとらわれずに行ういわゆる“おけいこごと”である。この例だけでなく、文化活動はむしろ地域の集団の中で行われるというより、ある特定の趣味、スポーツ、おけいこごとで結びつけられた目的集団が中心になっているのではなかろうか。

今後は、小さな地域社会の中でのまとまりを重視するより、目的を持って集まった人々を前提に文化行政を実施し、それらの集団に属する人々の協力を得るという方が、望ましいのかも知れない。

又、都市で活動する知的・文化ストックとしての大学の先生の協力を得ることも忘れてはならない。神戸に知的資源を集めることも考えなければならないであろう。

特に、学生は都市に遊びと文化の香りを持ち込み、市民の生活を楽しくさせる

役割を果たすのではなかろうか。

なお、市民の中に勤勉は美德であるという考え方方が存在するため、遊びの分野に属する文化を取り扱う行政には、協力が得られないことが多いであろうが、だからこそ文化行政が必要であるということだろう。

### ④ 企業の協力

企業については最近、厚生施設（運動場など）を市民に開放するという例が出てきているが、こうした試みを発展させるとともに、企業も地域社会の一員であるということを自覚し、もっと柔軟性に富んだ方策を考えて欲しいと思う。管理面の問題を恐れることなく、消費者たる市民の生活を重視する理念を持ち、人的協力も惜しむべきではなかろう。たとえ、素材メーカーであっても、その製品の販売については間接的に消費者の志向に大きく影響される時代がすでに来ていることを認識すべきではなかろうか。今後の文化行政は、これら市民・企業の積極的協力があるって、初めて望ましい方向を目指すことができるのである。

## 9. 文化的視点に立ったまちづくり

### (1) 都市の美しさをつくる

古きよき日本が、過去の伝統を引き継ぎ、その心を都市の美しさに象徴させてきたとすれば、戦後に特徴的に現われたコンクリートと鉄筋によるまちづくりは何を引き継ぎ、何を創造しようとしてきたのだろうか。

日本人は古来、自然を友とし、自然と共に生き、自然に融け入った生活をおくることによって、その住居を造り日常の生活様

式を構築してきた。そこには美しさに対する強い執着があった。

しかし、現代の私達はその精神的な遺産の引き継ぎに、みごとに失敗してしまったようである。そのしくじりの源は皮肉な見方からすれば、そうした誠に安易で、甘い自然感覚にあったのではないかと思われる史上かつて味わったことのない物への飢餓感が自然と一体となった私達日本人の生活感覚を狂わせ、物質中心の生活様式を築きあげてしまったのではないか。

現代の都市には、快適性や美しさが欠けていると言われている。西洋文明に範をとった全く異質の建築様式を、その形のまま引き継ぎ、その心を汲み取らなかつたところに今日の悲劇の源泉があった。

本来、快適性や都市の美しさなどというものは物の構築によって、自ずと備わるべきものではなく、激しく意思してはじめて形づくられるものであると言える。

私達は、まちづくりに対する考え方をそうした原点に遡って、深く反省する必要があるのでなかろうか。

梅棹忠夫氏が指摘されるように「美に対する投資という感覚、観念」を呼びさまし、まちづくりに“ゆとり”や“遊び”，“美しさ”を（ただ単にそうしたものを感じたとか無駄だという感覚を払拭して。）取り戻す明確な意思をもたなければならぬ。

これからまちづくりの中に、少しでもこうした美に対するものの考え方を取り入れ、積極的に推し進めていく必要がある。

例えば、都市に建設される共同住宅等の建築物や一定規模のビルなどに、都市景観

や、心の豊かさを求めたガイドラインを設け、そうしたガイドラインに沿つて建設されたものに対しては、税制上や開発者負担制度などの特典又は補助金を支出するなど、奨励することも考えられるであろう。特に、都市景観を創出するに役立つと思われる一定の種類と規模の建築物については、その内外部に必ず公共空間を設定させるような手法なども、検討するに値するであろう。

更に、都市景観をつくり出すため、地域住民の同意のもとに一定の協定を結ばせ、地域につくられる建築物や道路など工作物のデザインを統一し、住民にそれを義務づけることにより、都市の美しさ、生活環境の美化、豊かな心の街を築く手法とするなども考えてみる必要があろう。

## (2) 触れ合いの場にあふれたまちづくり

まちづくりは大きく転換しなければならない。都市の主人公は人間であるという、ごくわかり切った考え方方に着目し、まちづくりを進めることが必要である。

単に土木工学や建築学等による、モノの構築を主体とした視点からのみとらえるのではなく、人間尊重というものをもつて、いわば新しい文化的視点からの見直しを行わなければならない。

その一つの方策としてまちづくりを行うにあたり、人間の触れ合いを深める場を設定していくことが考えられる。

市民1人びとが、日常生活を通じて心の豊かさを感じ、生きがいを感じるような触れ合いの場を身近につくり出す工夫がなされる必要がある。

得てして、行政の立場からすれば、きわ

めて形式的に行政区や学校区単位など一定の地域に定められた規模の施設をつくっておれば、それで事足れりとする思想がなきにしもあらずである。市民1人ひとりが相互の触れ合いの場をどのように欲しているかについての考察が必ずしも行われているとはいいがたい場合が多い。

確かに、古き日本のまちには、そこに住む人々がお互いに心の触れ合いを深める場として辻々があり、井戸端会議に象徴されるような共同の水汲み場、地域のつどいを具体化するお地蔵さんや、神社仏閣のお祭りなどが存在した。しかし、それも徐々に生活様式が変わるにつれて、いつしか消えうせ、今では特に古きものが温存された地域以外は、そうした触れ合いを味わう場がきわめて少なくなった。

消えうせつつある、こうしたよき触れ合いの場を、今後のまちづくりの中で生かせるよう行政が志をもつ必要があろう。

そのためにまず、それぞれ地域の住民が、具体的にどのような形で触れ合いの場を欲しているかを深く見極める努力をすることが肝要である。

又、地域に目を投じ、小さな小さな空地で今日まで、いわば使いものにならないものとして放置されてきたような場所を一つ一つ住民と共に拾い上げ、それを触れ合いの場として転化させていくような、地道な努力も積み重ねてみる必要がある。

旭川の賃物公園や新潟の自然発生的な朝市などを模して、神戸にしかない神戸の味わいを出すようなものを、市の中心地で代表的な空間に設定し、失われた人ととの触れ合いを深める場づくりに役立たせる試

みも検討に値するかもしれない。

更に、青少年を例にとれば、現在学校で行われているクラブ活動などを、全く学校教育の範囲から分離し、社会教育の分野として位置づけることにより、地域にその活動の場を期待する。人的資源の不足も問題としては残るが、施設と一体となったリーダー層の整備を強化する。そして市全体の制度として進めていくことによって、地域ぐるみで、青少年をその社会の子どもとして認識し、互いにその成長に参加していくことになる。これは、私達がかつて経験したことのない地域づくりと触れ合いの場を創造することとなるかもしれない。

### (3) 他に例を見ない唯一のまちづくりへの志向

すでに見てきたように、神戸というまちの持つイメージはすでに他の都市とは異なったものとして、人々の心に印象づけられている。

六甲の山をその懷にいだき、海からのさんさんと輝く陽の光に恵まれ、白く清潔な雰囲気をかもし出す、この愛すべき神戸の自然環境は私達が祖先から引き継いだ最も貴重な遺産である。

こうした、すばらしい自然環境を今後ともそのまちづくりに生かし続けていくことが、とりもなおさず都市としての美しさを、豊かさを高めることとなるということは言うまでもない。

恵まれた自然を、緑を、あるがままに保存することに満足することなく、それらを積極的に活用し、山と海に代表される自然がその都市の中心部にまで人知れず融け入ってしまっているようなまちづくりを強く

志向する必要がある。

そうすることによって、神戸というまちを、他に例を見ない唯一の存在たらしめることとなることを信じてやまない。

### むすび

「文化とは……」、「文化行政とは…」と議論を始めて1年足らず、全く文化について関心を持たず、「文化とは高尚なものだ」とか「ひまな者のやること」だとか「絵を描いたり、演劇を見たりすること程度だろう」としか考えていない文化行政分科会のメンバーが、何となく「文化とは、生活そのものなのかな」と疑問を持ちながらも感じ出したことは、成果であろう。文化の多義性の認識もでき、文化とは“遊び”ということもわかるようになつた。したがって、決して高尚なことではなく、行政マンとして携わっている毎日の職務が、文化と直接間接にかかわりがあることを知り、その中で市民に対して思いやりを持ち、サービス精神を發揮することが、文化行政の起点であることを理解するようになった。

文化行政はどんなものかということについても、京都市、兵庫県などすでに実施されている長部局の文化行政を調べ、指定都市の文化行政の概要を調べ、総合研究開発機構の研究結果その他諸論文を読み、神戸市の行政の中で文化行政と考えられるものを抽出したり、文化施設の洗い出しを行い、おぼろげながらつかんだような感じである。

そして、環境がよくなり福祉が充実した現在、次に問題になるのが文化である、という考え方は正しかったことを確認すると

ともに、この文化こそ、人生の命題たる“よりよいくらし”を実現する根本的なものであることが少しずつわかってきた。

こうした新たな驚き、知識を得ることにより、文化行政分科会は、文化行政がどうあるべきなのかを考えて「今後の文化行政の方向」を本文で述べたが、極言すれば、守りから攻めの行政へ移行することである。そして市民が識別の喜びや参加の喜びを感じるようになり、市民文化の自生するエネルギーが豊かになることが最終の目標になろう。又、神戸の文化行政は、ファンション都市づくりとうまく結びつけていくことが大切ではなかろうか。

そして、文化行政は市民の生活の質を向上させ、産業の振興に結びつくものであろう。

以上、簡単ではあるが、別添資料(5)の会員イメージをもとに都市政策研究会分科行政分科会の中間報告をまとめた。文化行政に関する皆様の活発な議論を期待するものである。

最後に、この報告書をまとめにあたり、貴重な時間をお割きいただき御指導を下さった京都大学教養部の米山助教授に厚く御礼申し上げたい。

### 資料 <略>

## 書評

# 都市は「ふるさと」か 土地問題の政治経済学 現代の公共問題と市民

### ■ 都市は「ふるさと」か

かつて、日本の都市住民は、帰るべきふるさとがあったが、今や都市に生れ、都市にそだち、都市を「ふるさと」とする住民層が圧倒的に多くなった。そのような住民層にとって都市は「ふるさと」となりうるであろうか。

本書はこのような切実な問題に対して、きわめて説得力ある方向づけを示してくれた。1つは「ふるさと」は、かつての牧歌的農村ではなく、都市、コミュニティのなかにこそ見出していくなければならない。それは、各自治体が基本構想などでめざそうとする「ふるさとづくり」を、単に土への愛着に止めずより実現可能な人間的都市空間の形成へ導いてくれる豊かな方向づけを示している。

2つは、序文に著者が書いているよう、都市づくりを建築設計者、土木工学者という専門家グループの手から開放し、「学際的協力」としてすすめるべきだという視点から、都市計画論を展開する。それを著者は「計画的社会学」というが、今日の住民運動、地域参加を考えるとき、現実の都市づくりにあってそれが不可欠の研究かつ近接分野であることが納得できるのではなかろうか。

原書の題名を直訳すれば、「都市はふる

さとか、それとも通りすがりの駅か?」となっているのは、今日の都市が直面している、人々の移動性一増大するモビリティに対して、都市が如何にして「ふるさと」をつくるかという現実的課題に対処しようとする。このモビリティによって人間は社会的に孤立し、社会的分野への関心の喪失という危険にさらされている。しかし、郊外団地住民であっても、「可動的な根なし草」でなく、強い地域への愛着をつくりだすことも可能であると主張する。

都市のふるさとづくりをめざし、空間設計だけでなく、「愛の対象」として、「市民参加」の場としての都市づくりを示した本書は、技術書としての域をこえて、近年にない情感のあふれた都市空間論の展開に成功しているといえよう。

(F・レンツ=ローマイス著武基雄ら訳)  
鹿島出版刊 S D選書 980円)

### ■ 土地問題の政治経済学

都市問題の核心は、土地問題である。しかし、土地問題は経済学では割り切れない多くの要素が混在する。そのためか土地問題に関する意欲的な論文は少ない。その意味では土地問題を多面的に分析した一般的論文としての本書の価値は大きいといえる。

ことに土地問題の深刻化によってもたらされる市民生活の被害についての紹介は、説得的である。現代の間引き、労働災害の要因、夫婦生活の破壊、核家族化の強制、遠距離通勤、コミュニティの阻害要件、公害の深刻化など、生活の深層部にまで及ぶ被害のひろがりはおどろくばかりである。

そしてこのような土地問題の歪みは、同時に都市空間の歪みをもたらすが、そのメカニズムとして資本の論理にもとづく高密度利用などによるとして、高地価と都市の空間の歪みの相關関係を追求する。土地がもつ価値は市場的価値ばかりでなく、生活的価値をもつ複合的価値があることを認識すべきことを力説し、「色塗りの思想」としての土地利用計画の思想に反撥する。土地が市場メカニズムの犠牲にならぬとする著者の基本的理念に多くの共鳴を感じるのは評者のみではあるまい。

しかし、土地論、土地政策論としての説得性、分析度という視点からみると、必ずしも魅力ある論理が展開されていないのではないかろうか。たとえば、もっと土地税制としての宅地開発利益の還元とか建築物課税の再評価方式とかの方策にふれるべきではないかという不満が残る。

土地問題という困難な課題に対して、一定の見識をもって対応していくとする都市問題への接近姿勢がうかがわれ、そこから読者自身で政策を考えだすことを迫るだけの問題提起には富んでいる。

(早川和男著 東洋経済新報社刊 1300円)

### ■ 現代の公共問題と市民

この書は、著者の前著『行政と平均的市

民』の続編である。そこに展開されるのは、現代社会が、民主主義とか市民参加とかイデオロギーによって一面的に統治され、コントロールされるものではない1つの「ディレンマ」社会にあるということを基本的認識としている。

ことにこのような社会の葛藤は、公私の接觸、機能分担などをめぐって表出する。戦前の「減私奉公」型に対して、今日はその逆転の状況すらみられるが、その調和と紛争の解決をどこに見出すべきであるか、市民意識、階層的規律、政治権力、自由の問題などの点で追求する。その基本方向は、市民的責任にもとづく公権力との対抗力の創出であるが、それは安易で通俗的な市民参加論への痛烈な批判となっている。

「現代、わが国の<進歩的>学者や<文化人>と自称する市民のあいだには、また、かれらに共鳴する多くの市民のあいだには、<生活の社会化>や<社会の政治化>というキャッチフレーズによって、公共的社會問題のことごとくを政府問題として、その解決を『政府の責任』に転嫁することが流行的な考え方になっている」しかしそれは「<全市民的合意のタテマエ>に矛盾擅着するきわめて危険なもの」と喝破する著者の論理は、タテマエ論のはんらんする今日にあって、一服の清涼剤であるばかりでなく、公私責任分担などこれから社会・行政のあり方を考える上において無視できない論点である。そこに平均的論議では埋没してしまう市民層への著者の限りなき愛着がにじみでているといえよう。

(足立忠夫著 ぎょうせい刊 2,300円)

## ■ 発売中

- ・神戸市「市政白書」「花時計からの報告」  
(B6版・504頁, 定価600円・送料200円)
- ・『新・神戸市総合基本計画』(A4版・177頁, 定価2,000円・送料200円)

編 集 後 記

- 昭和53年度がスタート。景気浮揚の15ヵ月予算も本格化する。各自治体においても公共事業が積極的に推進されていくであろう。とはいって、経済環境は、新記録を更新し続けている円高、拡大しない雇用・消費の状況と厳しいものがある。
- 地方自治体にあっては、税収が伸び悩んでいるにもかかわらず、公共事業投資の増大、多様化する市民ニーズへの対応と、難問山積の観がある。安定経済成長への産業構造転換が早くからいわれて来たが、地方自治体にとって、昨今ようやく現実のものとなって来たといえ、十分な現状認識の上に立った将来ビジョンの確立が要請される。当研究所では、総合研究開発機構の助成を受け「都市経営システムの開発」研究を実施したが、自治体における都市経営一都市をマネジメントする一意識はまだまだ低いといえる。新しい視点に立った自治体の意識改革が望まれよう。
- 今回の特集「都市と文化」は、地方自治の将来ビジョンの柱の一つであろうし、古くて新しい課題である“文化”を、変革する市民意識の方向と行政施策、また、市民生活、経済活動とのかかわりから探ってみた。文化は“ココロ”的問題であり、その規定も多種多様である。自治体における文化の位置づけも、従つて未だ不明確といえよう。この特集が、自治体のビジョン策定あるいは施策検討の一助となれば幸いである。
- 前号において、小松左京氏の「都市文化開発論」の掲載を予告いたしましたが、氏のご都合で、掲載することができませんでした。編集の不手際を深くお詫びいたします。

季刊 都市政策

第11号

印刷 昭和53年4月20日 発行 昭和53年4月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是常福治

〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)

振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 劲草書房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

## 都 市 政 策

### 第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加／市民参加と政策決定／住民運動の実践的課題／市民参加の制度的考察／都市における住民組織／公共事業と市民参加／企業の社会的責任と地域参加／市民参加と区行政の課題／全世帯調査と市民意識／英国の都市計画と市民参加

### 第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題Ⅰ／環境影響事前評価制度について／権利としての入浜構想／環境行政の政策的課題／自動車公害防止条例の意義と役割／都市緑化の課題と展望／企業における公害防止対策／養浜事業と海岸防災／都市行政の研究の回顧／六甲山環境保全構想／米国における環境管理行政の動向

### 第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題／都市自治の実践的課題／現代国家と地方自治／憲法と地方自治／自治立法権の理論的考察／市民組織の課題と展望／婦人団体と市政参加／市民政治意識の変遷に関する分析／環境法の現況と課題Ⅱ／「ミラノ大都市市長会議」報告

### 第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する／都市景観の設計／コミュニティ・プランニングの課題／都市計画行政の課題と展望／住宅政策の課題／地域開発の系譜／都市景観保全の方策／「環境カルテ」の意義と役割／都市財政と都市開発／宅地開発指導要綱の法制的考察／英国における歴史的建築・環境保全

### 第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念／福祉と費用負担／神戸市福祉条例の意義と役割／地域福祉とボランティア活動／社会福祉協議会の課題と展望／社会福祉施設と地域の関係／摂津訴訟判決をめぐって／人間都市へのフィジカルプラン／欧米自治への考察Ⅰ／ニュージーランドの福祉

### 第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

公共サービスの本質と限界／公共サービスの決定過程／都市サービスと公共料金／公共サービスの供給システム／公共サービスと市民の協力／使用料・手数料概念と利用者負担／市民生活と公共サービス／広聴システムと市民相談／欧米自治への考察Ⅱ／使用料の適正負担と実態分析／諸外国の水道事情

### 第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

地方自治の本旨／戦後30年——行政管理へ／カリフォルニアの地方公共団体制度／東京都の戦後30年／倉敷市の戦後30年／神戸市の戦後30年／地方自治と市民生活／地方自治と自治体職員／欧米自治への考察Ⅲ／イタリア地方自治の入口で

# 都市経営システムの開発

## 都市研究報告第1号

——都市自治体の行財政運営を、より経営的な方向へと自己変革させるためには企業経営方式の導入が望まれる。本研究はこの命題に対し、「行政需要」「経営形態」「財務会計制度」について、実態を解明し、新たな都市経営の方途を探るものである。——

### § 都市経営アンケート調査の結果と分析

全国自治体首長 688人に対する「都市経営」への意識調査（回収率66.1%）では、地方公共団体の行財政運営改善のために経営マインドを必要とする意見は少なく、官庁方式と異なるシステムの採用に抵抗がみられる。

### § 都市経営と行政需要

行政サービスは「科学的分析」のフィルターを経た行政需要に焦点を定める必要がある。神戸市における「全世帯アンケート調査」「地域情報システム」を素材として「住民需要」と「行政需要」の相違を推計する。

### § 経営形態の最適体制

地方公共団体における間接経営方式導入の実態を主要都市実地調査に求める。今やその分野は開発から環境・福祉へと拡大し、形態においても「公社方式」、「第3・第4・第5セクター方式」そして「ジョイト・セクター」に発展しようとしている。

### § 地方財務会計制度の近代化

財務会計制度近代化への第一歩は、ストック会計、連結決算の導入にある。又、指定都市を対象にして新しい財務診断指標（「蓄積性」「健全性」「成長性」「安定性」）を試算する。

——都市経営研究会代表 伊賀 隆  
(神戸大学経営学部教授)

■ 1978年1月31日発行 ■ A4版318頁 ■ 定価3,000円(送料200円)

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所

★ロングセラーの前著に続く続刊いよいよ刊行!!

# 続 やさしい法令用語の解説

B6版 二六四ページ 箱入 價一、一〇〇円(土六〇円)

参議院法務委員会調査室・主任調査員 小島和夫著

- ★法律の文章がどうも苦手で仕方ない人
- ★法文をもっと正確に理解したいと考えている人
- ★法令専門用語の成り立ちや用法を知りたい人

■本書は、法律独特の用語法や特殊な意味の使い方を誰にでも理解できるようやさしく解説した法律・法令用語の入門書である。好評の前刊に引き続く続編・正・続二冊揃えて法令用語辞典に……。

## 内 容

第二二話 第八〇話

〔以下同じ〕「あてる」「係る」「同シ」

etc.

既刊

## やさしい法令用語の解説

第一話 第四話  
定価一〇〇円 二六〇円

東京都千代田区神田神保町三の二高橋ビル  
〒一〇一・郵便番号 東京 一五四五五六八  
公務職員研修協会



特集 行政の評価

(座談会)

行政の業績評価の問題点

(論説)

行政評価の重要性

小林 弘昭

吉川 博也

行政と評価

〔レポート〕

定期監査の現状と問題点

島倉 雅昭

鶴田 茂夫

宮崎県の事業進行管理制度

大森 弘和

〔特別寄稿〕

地方公共団体における

コーディネーター制度

西川 輝治

〔自治の群像〕

四千人のボランティア図書館

〔隨想〕

ともに参加する係長研修

西田 真一

〔村長さんこんにちは〕

坂根 直樹

復帰の特別措置を活かす

ムラづくり仲里 村長

〔連載講座〕

やさしい公共経済学(5)

渡辺

文雄

## 自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-1-17

電話 (03) 404-2251

振替口座 東京 5-7739

発行所

定期監査の現状と問題点

島倉 雅昭

鶴田 茂夫

〔特別寄稿〕

地方公共団体における

コーディネーター制度

西川 輝治

〔自治の群像〕

四千人のボランティア図書館

〔隨想〕

ともに参加する係長研修

西田 真一

〔村長さんこんにちは〕

坂根 直樹

復帰の特別措置を活かす

ムラづくり仲里 村長

〔連載講座〕

やさしい公共経済学(5)

渡辺

文雄

神戸都市問題研究所 都市政策論集  
第 2 集

『都市経営の理論と実践』

—— 都市自治は長い苦難の途を歩んできた。40年代に開花した自治の知恵は今その真価を問われようとしている。その鍵を握るものは都市経営の確立にあるといえよう。本書は豊富な実践例をふまえ、都市経営の体系化をめざしている。 ——

都市経済論序説	神戸大学経営学部教授	伊賀 隆
都市経営運営論	神戸市長	宮崎 辰雄
都市経済と費用負担	神戸商科大学教授	能勢 哲也
都市経営と地方公営企業	関西学院大学教授	橋本 徹
地方債運用論	神戸市助役	井尻 昌一
都市経営と政策決定	神戸市助役	狩野 學
行政運営の科学的手法	神戸商科大学助教授	河崎 俊二
都市財政における企業会計方式の導入	神戸商科大学教授	吉田 寛
公共デベロッパー論	神戸市助役	佐野雄一郎
都市経営の実践的課題	神戸市総務局長	池田 正治
地方公社論	神戸市企画局主幹	高寄 昇三
外郭団体の経営	神戸都市問題研究所	都市経営研究会

■ 52年12月25日発行 ■ A5版 212頁 ■ 定価 1,500円

都市政策論集第1集 「消費者問題の理論と実践」 A5版 236頁  
発売中 定価1,700円

勁草書房

季刊 都市政策 第11号 3331—973403—1836  
発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽2の23の15  
振替東京 5-175253 ☎03-814-6861 定価 450円